

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION DU SUFFRAGE POLITIQUE

PAR
GEORGES CAUCHY

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 25 juin 1900, à 10 heures du matin

Président : M. CHENON, professeur

Suffragants { MM. CHAVEGRIN } *professeurs*
 { LE POITTEVIN }

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
Libraires-Éditeurs
16, RUE SOUFFLOT, 16

1900

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'ORGANISATION DU SUFFRAGE POLITIQUE

PAR
GEORGES CAUCHY

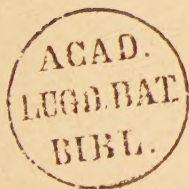
AVOCAT A LA COUR D'APPEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 25 juin 1900, à 10 heures du matin

Président : M. CHENON, professeur

Suffragants { MM. CHAVEGRIN
LE POITTEVIN } *professeurs*



PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
Libraires-Éditeurs
16, RUE SOUFFLOT, 16

1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552206_0045

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

L'ORGANISATION DU SUFFRAGE POLITIQUE

INTRODUCTION

Les méchantes langues prétendent que le suffrage universel est une fort mauvaise chose ; je ne sais si c'est vrai, mais il semble hors de doute que les résultats qu'il donne ne valent pas toujours les illusions qu'on s'en fait.

Après chaque consultation populaire, devant les résultats que donne le système électoral en vigueur, devant les coalitions stupéfiantes qu'il favorise ou bien auxquelles il condamne, il est impossible que les bons citoyens ne se demandent pas ce que vaut le système, et s'il doit à jamais, chez nous, rester intangible et sacré.

L'abaissement du niveau moral des assemblées politiques est un fait universel et constant, et le parlementarisme, reflet fidèle du système électoral,

traverse, c'est manifeste, une crise de la plus réelle et de la plus inquiétante gravité.

Les hommes de valeur osant affronter les luttes électorales que chacun sait si pleines d'aménité et de bon goût, diminuent chaque jour, et les parlements sont encombrés de politiciens qui, à défaut de supériorité personnelle, n'ont d'autres moyens d'arriver à la fonction que l'intrigue et les promesses.

Faut-il parler des mœurs parlementaires, et rappeler ce qui a pu se passer dans un parlement voisin du nôtre, où les membres de la minorité, décidés à ne pas laisser parler un de leurs collègues de la majorité gouvernementale, n'imaginèrent rien de mieux que d'apporter, à la séance, des cors de chasse dont ils sonnèrent furieusement dès que leur collègue tenta d'ouvrir la bouche ?

Tous ces faits sont l'indice d'un péril grave, péril dont la marche lente et progressive menace de nous conduire, à brève échéance, à la ruine de nos institutions publiques et à l'anéantissement de nos libertés politiques.

Il serait puéril de s'obstiner à ne pas voir le danger où nous mène le suffrage universel tel qu'il est aujourd'hui mis en pratique ; et je ne suis pas avec ceux qui, se basant sur l'excellence du prin-

cipe, accusent notre seul manque d'expérience d'être la cause de nos maux et se bercent de l'illusion douce qu'un peu d'habitude viendra, quelque jour, tout mettre au point.

Nous avons le suffrage universel depuis 1848, et si l'on veut laisser de côté la période impériale pendant laquelle on a pu le conduire ouvertement par la main, il a eu certes assez d'occasions de s'exercer librement depuis trente ans : sommes-nous plus avancés qu'en 1848 ou en 1870 ? Le suffrage est-il plus éclairé dans son choix ? S'exerce-t-il avec plus de dignité et de moralité ?

Je crains bien que non. L'illusion, jamais, ne fut bonne conseillère, et j'estime, pour ma part, que dans une bataille ce n'est pas en fermant les yeux qu'on évite le trait qui vous menace.

Le trait, par bonheur, n'est encore que menaçant ; et je ne suis pas davantage avec ceux qui, se croyant atteints fatalement, renoncent à la lutte et s'avouent par avance vaincus. Autant je blâme les optimistes de ne pas voir le danger, autant je déteste les esprits chagrins parce qu'ils l'exagèrent à l'envi. Les uns ne voient pas le mal là où il est, les autres s'obstinent à le voir là où il n'existe pas.

A en croire ces derniers, le suffrage universel,

en tant que principe, serait la cause des maux dont souffre notre régime politique :

« Tranchez le mal dans sa racine, disent-ils, et vous n'en souffrirez plus. — Les résultats du suffrage universel sont mauvais ? supprimez le suffrage universel.

« *Sublata causa, tollitur effectus.* »

« Comment, d'ailleurs, pourrait-il en être autrement ? (et là, j'en demande bien pardon à ceux qui sont assez portés — c'est si naturel, — à se croire supérieurs à leurs semblables) comment, disent-ils, pourrait-il en être autrement d'un régime dans lequel la valeur personnelle ne comptant pour rien, le droit de suffrage est égal pour tous et la capacité électorale étendue à chacun ? »

Et, au fond, n'est-il pas vrai, cela paraît très séduisant ; d'autant plus séduisant que l'argument a ce je ne sais quoi de flatteur qu'on excuse toujours et qui ne déplaît jamais. Mais plus l'argument est flatteur, plus nous devons être méfiants, et le système qui consisterait à supprimer le suffrage universel, en tant que principe, parce que les résultats qu'il donne ne répondent pas aux espoirs qu'on fonde, ce système, dis-je, ne

serait pas plus raisonnable, à la vérité, que celui qui consisterait à briser un instrument de grand prix parce que le joueur maladroit qui s'en sert n'en saurait tirer aucun son.

Quant à moi, qui me suis plu à faire une étude approfondie de la question, non seulement parce qu'elle est actuelle, mais encore parce qu'elle doit intéresser quiconque a le souci de l'avenir de nos libertés politiques, j'estime que la vérité est entre ces deux opinions, et j'ai la ferme conviction qu'en prenant à l'une et à l'autre ce que chacune peut avoir de bon, on arriverait sans peine, et par une marche toute naturelle, à édifier un système politique dans lequel les résultats et les principes réaliseraient, en définitive, une heureuse et féconde harmonie.

Dans la réalité, que constatons-nous ? d'un côté l'excellence d'un principe, de l'autre, la défectuosité de ses conséquences. Remontons donc au principe lui-même : la souveraineté nationale ; et, en l'étudiant dans son application immédiate, le droit de suffrage, notre but sera de chercher les modifications susceptibles d'être apportées à ce droit de suffrage pour redresser les résultats jusqu'à présent faussés du suffrage universel.

Chercher et signaler ces modifications, approu-

ver ou critiquer sans parti-pris celles qui ont été déjà proposées, voilà en deux mots l'idée de cette thèse.

Elle est simple, le plan ne le sera pas moins.

Dans un chapitre préliminaire, j'envisagerai le suffrage universel dans son principe et dans ses conséquences sociales.

Dans les chapitres suivants, j'étudierai les différentes modalités du droit de suffrage, ainsi que les systèmes qui ont été préconisés pour son organisation.

Dans cette étude nous suivrons l'ordre suivant :

Chapitre préliminaire : Le suffrage universel dans son principe et dans ses conséquences sociales.

Chapitre I^{er} : Le suffrage doit-il être obligatoire ?

Chapitre II : Le suffrage censitaire.

Chapitre III : Le suffrage doit-il appartenir aux militaires en activité de service ?

Chapitre IV : A quel âge convient-il de fixer la majorité politique ?

Chapitre V : Le suffrage doit-il appartenir aux femmes ?

Chapitre VI : Suffrage direct et suffrage à plusieurs degrés.

Chapitre VII : Scrutin uninominal et scrutin de liste.

Chapitre VIII : Le vote doit-il être égal pour tous ? Le vote plural.

Chapitre IX : La représentation des minorités.

Chapitre X : La représentation des intérêts.
Groupements professionnels.

Conclusion.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE SUFFRAGE UNIVERSEL DANS SON PRINCIPE ET DANS SES CONSÉQUENCES SOCIALES

Le raisonnement et l'expérience sont d'accord pour reconnaître que toute société serait impossible sans une autorité capable de maintenir chaque individualité dans sa sphère et d'assurer le maintien de l'ordre social.

Or, le principe de l'égalité naturelle des hommes *en droit*, principe qui signifie dans son expression la plus simple que nul individu n'a, comme tel, le droit d'imposer sa volonté aux autres individus, conduit à cette conséquence, c'est que la désignation de cette autorité ne peut résulter que de l'assentiment ou du choix de tous ou du moins du plus grand nombre. C'est là une conséquence directe du principe de la souveraineté nationale : J'en tire immédiatement trois corollaires :

1° La souveraineté nationale, c'est le droit de

n'être commandé que par des hommes investis de la confiance de la nation ;

2° La source de l'autorité de ces hommes, c'est la volonté nationale ;

3° Le gouvernement le plus rationnel, c'est le gouvernement représentatif proprement dit, dans lequel l'autorité est exercée, non pas par le peuple au moyen de *délégués*, mais bien par des *représentants* choisis par le peuple.

J'ai dit que la source de l'autorité était la volonté nationale ; cela signifie, en principe du moins, la volonté de tous les membres qui composent la nation. Ils sont tous intéressés, dans une mesure plus ou moins large, à la bonne gestion des affaires publiques ; ils doivent donc tous avoir, en principe, le droit de concourir à la formation du pouvoir qui les gère.

Il ne faudrait pas en conclure cependant, parce qu'il est ici question de suffrage universel, que l'universalité des individus qui composent la nation, doive être appelée à prendre part au vote. Ce serait une conception absurde, puisqu'elle entraînerait cette conséquence, qu'un enfant ou un fou devraient exercer tous les droits politiques qui incombent aux personnes mûres ou aux esprits réfléchis. Toute législation civile prend, à

l'égard de ces personnes, des mesures de restriction quant à l'exercice de leurs droits civils, et pourtant il ne s'agit que de biens particuliers ; il serait au moins étrange qu'une législation politique bien conçue ne prît pas, à l'égard de ces mêmes personnes, des mesures pour restreindre l'exercice et l'étendue de leurs droits politiques.

Ainsi donc, c'est le sens commun qui indique qu'il est certaines catégories de personnes qui ne peuvent raisonnablement pas prétendre au droit de suffrage ; et, ce qui constituera l'excellence et la supériorité d'une législation électorale, ce sera précisément l'heureuse conciliation de deux principes qui paraissent *a priori* incompatibles :

1° Le droit de tous au suffrage ;

2° La limitation nécessaire des droits de jouissance ou de capacité.

J'en tire cette conclusion immédiate dont on ne saurait trop faire ressortir l'importance capitale, c'est que *le suffrage universel n'est pas incompatible avec la réglementation*. — A une condition, toutefois, c'est que la règle soit la même pour tous, et ne tienne compte ni de la naissance, ni de la fortune, ni de la condition sociale des individus.

Le principe de la réglementation admis, son

application ne sera plus, dans la suite, qu'une question de mesure ou d'opportunité ; elle pourra être plus ou moins étroite, plus ou moins sévère, sans que le principe de la souveraineté nationale soit atteint lui-même.

Cette conséquence paraît si naturelle, qu'on s'étonne vraiment aujourd'hui qu'elle ait pu longtemps être contestée. Sans vouloir reprendre ici la discussion qui paraît close, sur le point de savoir si le suffrage politique est un droit ou une fonction sociale, nous dirons seulement que l'interprétation fausse du principe provenait uniquement de ce qu'on croyait voir dans le droit de suffrage politique un droit individuel et absolu, attaché à la qualité d'être humain, et appartenant nécessairement à tout membre de la nation, au lieu d'y voir également une fonction sociale.

Notre opinion est que le suffrage est en même temps une fonction et un droit pour tous ceux qui sont capables de l'exercer et qui n'en sont pas indignes ; nous voyons dans son exercice quelque chose de comparable à l'exercice du droit de tutelle, en matière civile, à la mort d'un époux : la tutelle des enfants issus du mariage appartient au survivant tout à la fois comme une

fonction et comme un droit, à moins qu'il n'en soit déclaré incapable ou indigne.

La conséquence, c'est que l'exercice du droit de suffrage politique suppose, chez le citoyen qui en est investi, une capacité suffisante; car sans cela cet exercice serait inconciliable avec l'intérêt général; et c'est dans cette mesure seulement, que la loi peut en déterminer les conditions.

En définitive, nous retrouvons ici, par un raisonnement logique, une conclusion identique à celle où nous avait conduit tout à l'heure un raisonnement de simple bon sens, à savoir que le suffrage universel, sans que son principe soit atteint, peut et doit être réglementé.

Comme nous l'avons dit, cette réglementation n'est plus qu'une question de mesure ou d'opportunité, et la loi peut très légitimement interdire aux femmes cette fonction, ou en subordonner l'exercice chez les hommes à la justification d'un âge suffisamment mûr, d'un domicile fixe ou d'une certaine résidence; elle peut également en déclarer incapables ou déchus les indignes et les condamnés; elle peut en suspendre l'exercice chez les militaires en activité au nom et dans l'intérêt même de la patrie, elle peut, si cela paraît vraiment utile et opportun, rendre le vote obligatoire;

elle pourrait enfin, sans atteindre davantage le principe, substituer le suffrage indirect au scrutin direct, s'il était démontré que, par ce moyen, la fonction électorale soit mieux et plus intelligemment remplie.

En fait, c'est de cette conception que se sont inspirées les Constitutions de la Révolution, la Constitution de 1848 et celle de 1875. Nous voyons en effet dans les Constitutions de 1789, 1790 et 1791 que, pour être citoyen actif, il faut : être né ou devenu Français ; être âgé de 25 ans accomplis ; être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis un temps déterminé ; payer une contribution directe. . etc.

De même, le décret du 5 mars 1848, après avoir dit dans son article 5 que « le suffrage sera universel et direct » ajoute dans l'article 7 : « sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans, résidant dans la commune depuis six mois, et non judiciairement privés et suspendus de l'exercice des droits civiques. »

La Constitution de 1848 décida également (article 25) : « sont électeurs sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans et jouissant de leurs droits civils et politiques ». Plus loin, article 27 : « La loi électorale déterminera

les causes qui peuvent priver un Français du droit d'élire ou d'être élu ».

Il est donc hors de conteste que le principe de la souveraineté nationale n'exclut par la réglementation du droit de suffrage.

Mais comment s'opérera cette réglementation? Quelles bornes devra-t-on lui imposer pour qu'elle ne franchisse pas les justes limites de son domaine et n'empiète pas sur le principe lui-même? Quel critérium, en un mot, proposer entre les réglementations légitimes et les réglementations illégitimes?

Là est la difficulté.

Nous croyons que le principe de la souveraineté nationale sera respecté, si le suffrage est accessible à tous sous les mêmes conditions, et si ces conditions n'ont d'autre objet que d'écarter du scrutin ceux qui sont, personnellement, incapables ou indignes d'exercer le droit sans aucune condition tirée de la naissance, de la fortune ou d'un privilège social quelconque.

Nous ajouterons que ces conditions doivent être nettement déterminées et qu'elles ne doivent laisser prise à aucune application arbitraire. C'est pour cette raison que nous ne saurions approuver des dispositions comme celle de la

Constitution danoise (article 30), qui déclare électeur « tout homme de bonne réputation », ou celle de la Constitution mexicaine (article 34), qui ne reconnaît la qualité de citoyen qu'à ceux qui ont des « moyens honorables d'existence ».

La loi n'a pas à déterminer ceux qui pourront exercer le droit de vote, mais à exclure ceux qui ne peuvent l'exercer ; c'est à cette condition qu'elle sera juste, à cette condition seule qu'elle sera équitable.

C'est en nous inspirant de ces principes que nous allons étudier les différentes modalités du droit de suffrage.

CHAPITRE PREMIER

LE SUFFRAGE DOIT-IL ÊTRE OBLIGATOIRE ?

Sous le prétexte que les abstentions faussent les résultats du scrutin, un certain nombre de projets de loi ont été déposés en France, demandant de rendre le vote obligatoire pour l'électeur. La question fut agitée en particulier lors de la discussion de la Constitution de 1848, et l'on proposa de punir d'amende les abstentionnistes; mais sur le rapport de Léon Faucher, elle fut rejetée pour les motifs suivants :

« Nous nous sommes rappelé, dit le rapporteur, que la présence de l'électeur était un fait matériel, qui n'impliquait pas nécessairement l'expression d'une opinion et qui ne l'empêchait pas de perdre ou d'annuler son vote. Pour appliquer à l'abstention des électeurs une disposition pénale, il faudrait constater l'absence des électeurs, envoyer la liste au procureur de la Répu-

blique pour qu'à sa diligence les amendes fussent prononcées par le juge de paix du canton, et enfin mettre les amendes en recouvrement. Combien d'opérations à suivre ! combien de procès ! dans les élections générales de 1849, plus de trois millions d'électeurs inscrits n'ont pas pris part au vote. En admettant que la clause pénale réduisît à un million le nombre des abstentions, quel gouvernement pourrait recouvrer un million d'amendes, dix à douze mille par département ? Si les électeurs refusent de payer, quel moyen aura-t-on de les contraindre ? dans le cas d'une récidive, il faudra rayer l'électeur de la liste et lui retirer ses droits dont il ne sait ou ne veut pas faire usage : n'est-ce pas condamner indirectement le suffrage universel ? »

Avouons que l'argumentation est faible. Est-il vraiment difficile de constater l'absence des électeurs ? c'est, au contraire, la chose qui nous paraît la plus facile du monde, puisque la preuve matérielle résulte de la simple lecture des listes d'émargement !

Quoi qu'il en soit, ces difficultés n'ont pas arrêté de législateur belge, car l'article 86, 2^e alinéa de la loi du 12 avril 1894, dit formellement : « Le vote est obligatoire. » Les électeurs qui se trouvent

dans l'impossibilité de voter doivent faire connaître leurs motifs d'abstention avec les justifications nécessaires.

Il n'y a pas lieu à poursuites si le juge de paix admet le fondement de ces excuses d'accord avec le commissaire de police, ou, à son défaut, avec le bourgmestre ou l'échevin faisant fonctions d'officier du ministère public (Loi du 28 juin 1894, art. 220, 221).

Une première absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de 1 à 3 francs ; en cas de récidive dans les 6 ans, l'amende sera de 3 à 25 francs ; en cas de seconde récidive dans le délai de 10 années, et indépendamment de la même peine, l'électeur est porté sur un tableau qui demeure affiché pendant un mois à la façade de la maison communale du lieu de son abstention.

Si cette abstention se reproduit pour la quatrième fois dans le délai de 15 années, la même peine est appliquée, et l'électeur est, en outre, rayé des listes électorales pour 10 ans, et, pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du gouvernement, soit des administrations provinciales et communales (L. 28 juin 1894, art. 223).

Il n'y a pas que la Belgique qui se soit prononcée pour l'obligation du vote. Plusieurs cantons de la Suisse ont inscrit cette obligation dans leur législation électorale ; mais le manque presque absolu de sanction enlève toute efficacité à cette disposition de la loi.

En France, M. Bardoux a déposé, le 13 juillet 1880, sur le bureau de la Chambre, un projet nouveau de Loi électorale dans lequel il réclamait, avec la représentation proportionnelle et le scrutin de liste, « l'obligation du vote pour chaque électeur inscrit ». (Art. 5 de la proposition de loi). La sanction qu'il proposait était prise dans la privation du droit lui-même :

Une commission, désignée par le conseil municipal dans chaque commune, devait statuer sur les cas d'excuse présentés par les abstentionnistes. Un avertissement avec affiche à la porte de la mairie pouvait être infligé par la commission. En cas de récidive, la suspension des droits politiques, pour une ou plusieurs élections, quelles qu'elles soient, pouvait être prononcée, sauf appel dans les délais de droit devant le tribunal civil.

Cette proposition n'est pas venue en délibération. Pour nous, si le principe de l'obligation du vote nous paraissait indispensable, nous verrions

dans le projet Bardoux un moyen ingénieux pour empêcher l'électeur de se désintéresser aussi facilement qu'il a coutume de le faire des questions de la représentation nationale.

Nous y voyons particulièrement un avantage : c'est que la sanction pénale ou pécuniaire qui a toujours quelque chose de répréhensible en matière politique, y est remplacée, comme nous l'avons dit, par une sanction prise dans la privation temporaire ou même perpétuelle du droit dont on a refusé de faire usage.

Mais vraiment, est-il bien utile de contraindre l'électeur au vote ?

Il nous semble que le vote obtenu dans de pareilles conditions pourra bien être souvent contraire à celui qu'on aura espéré.

L'abstention peut, en effet, provenir de plusieurs causes.

Il peut y avoir d'abord, absence de l'électeur au moment du vote ;

Il peut y avoir encore découragement de la part de ceux qui se sentent battus d'avance. Il y a enfin les électeurs indifférents et ceux qui manquent d'opinion.

Dans le premier cas, ne serait-il pas tout à fait injuste de punir l'électeur que ses affaires ou une

maladie retiennent éloignés du lieu du vote ?

Quant à ceux qui se sentent battus d'avance, de quelle utilité pratique pourrait bien être l'expression de leurs suffrages ?

Enfin, pour ce qui est des indifférents et de ceux qui manquent d'opinion, nous ne voyons pas bien non plus l'avantage qu'on retirerait en les obligeant à voter. Il n'est pas douteux, en effet, puisqu'ils n'ont pas d'opinion, qu'ils voteraient au hasard et à l'aveugle.

Quel inconvénient, alors, à ce qu'ils restent chez eux ?

De quelque côté que nous nous tournions, nous trouvons donc, en résumé, peu d'avantages pour de nombreux inconvénients. Si l'on veut perfectionner le suffrage, nous ne pensons pas que l'obligation du vote soit un mode recommandable de perfectionnement. Le caractère français aime avant tout l'indépendance, quelquefois même plus qu'il conviendrait, et la contrainte lui paraît toujours odieuse. Il semble qu'en l'espèce, le meilleur perfectionnement serait de pénétrer chacun de ses devoirs de bon citoyen ; le vote deviendrait alors quelque chose de meilleur : il serait une obligation morale et non pas une contrainte pénible.

CHAPITRE II

DU SUFFRAGE CENSITAIRE

Le suffrage est censitaire, lorsque le droit de vote est subordonné au paiement d'un cens plus ou moins élevé. C'est le système qui était employé en France, sous l'ancien régime, et qui a définitivement disparu avec la révolution de 1848. Quelques législations électorales le pratiquent encore en Europe.

On a donné de nombreuses raisons pour justifier le cens électoral, et les hommes de la Révolution de 89 s'en faisaient eux-mêmes les défenseurs. « Les citoyens, disait Barnave à l'Assemblée constituante (séance du 11 août 1791), qui, obligés immédiatement et sans cesse par la nullité absolue de leur fortune de travailler pour leurs besoins, ne peuvent acquérir aucune des lumières nécessaires pour faire les choix, n'ont pas un intérêt assez puissant à la conservation de

l'ordre social existant. » Et Boissy d'Anglas disait à la Convention (5 messidor, an III) : « L'homme sans propriété a besoin d'un effort constant de vertu pour s'intéresser à l'ordre qui ne lui conserve rien, et pour s'opposer aux mouvements qui lui donnent quelques espérances ; il lui faut supposer des combinaisons bien fines et bien profondes pour qu'il préfère le bien réel au bien apparent, l'intérêt de l'avenir à celui du jour. Si vous donnez à des hommes sans propriété les droits politiques sans réserve, et s'ils se trouvent jamais sur les bancs des législateurs, ils exciteront ou laisseront exciter des agitations sans en craindre l'effet ; ils établiront ou laisseront établir des taxes funestes au commerce et à l'agriculture... Un pays gouverné par des propriétaires est dans l'ordre social, celui où les non-propriétaires gouvernent est dans l'état de nature. »

A un point de vue général, la meilleure raison qu'on donne en faveur du cens électoral, c'est que la possession de la richesse peut être considérée, dans une certaine mesure, comme une présomption de capacité ; on présume que le possesseur de biens mobiliers ou immobiliers acquiert, par la nécessité dans laquelle il se trouve d'administrer ses biens personnels, une certaine pratique des affaires,

une prudence dans l'administration de sa fortune qui est, pour lui, la meilleure des préparations à la gérance du patrimoine national, et, pour la fortune publique, la meilleure garantie d'une sage et judicieuse administration.

Franchement, toutes ces raisons ne sont pas très sérieuses, et elles n'ont à peine qu'une ombre de vraisemblance.

Tous les jours nous voyons des gens très riches, mais très sots ; et ce n'est pas, que je sache, dans la classe la plus aisée qu'on rencontre la culture intellectuelle la plus développée. D'ailleurs la capacité politique, ou plus spécialement la fonction d'électeur qui consiste principalement à discerner entre plusieurs candidats celui qui est le plus capable et le meilleur, exige encore plus de bon sens et de moralité que d'instruction ou de capacité. Nous connaissons tous des gens illettrés mais honnêtes, et leur suffrage vaut bien celui d'un malhonnête enrichi.

Au reste, il est un principe que nous ne devons jamais perdre de vue : c'est le principe de la souveraineté nationale ; et si nous nous reportons à la règle fondamentale que nous avons posée en l'étudiant dans ses conséquences sociales, nous constatons que l'incapacité basée sur l'impossibilité

de payer le cens électoral est contraire à l'esprit de cette règle. Toute incapacité, avons-nous dit, ne peut être fondée sur une considération tirée de la condition sociale ou économique des individus. Toute condition de capacité, par contre, doit être sûrement et facilement accessible à tous. Il en est ainsi pour les conditions d'âge, de domicile ou de résidence, d'instruction élémentaire ; mais il n'en est point ainsi de la condition de fortune ou de cens.

Les gens sans fortune n'ont pas déjà trop à se féliciter de leur part de bonheur en ce monde ; il serait vraiment injuste d'ajouter l'inégalité politique à leur inégalité sociale.

Cela ne veut pas dire, cependant, que le vote ne doive pas être subordonné au paiement d'une certaine quote-part des contributions publiques. Nous pensons, au contraire, qu'il serait tout à fait injuste et dangereux de confier l'administration de la fortune publique à des gens qui ne seraient pas intéressés personnellement à en modérer les charges ; car, non seulement ils n'auraient aucune raison de mettre un frein aux dépenses, mais encore ils auraient intérêt à les augmenter sans limite, puisqu'ils en profiteraient gratuitement. Et nous serions alors de l'avis de Stuart Mill qui

disait humoristiquement, mais très justement :
« Reconnaître à ceux qui ne paient pas d'impôts, le droit de disposer par leurs votes de l'argent d'autrui, c'est la même chose que de permettre aux gens de fouiller dans la poche de leurs voisins pour y prendre tout objet qu'il leur plaira d'appeler un objet public ».

Nous voulons que le droit de vote soit subordonné au paiement d'une certaine quote-part des contributions publiques, mais nous voulons aussi que cette quote-part se fasse dans la mesure des facultés de chacun.

Cette condition ne se rattache plus alors à une considération de fortune, de naissance ou de catégorie sociale ; elle est égale pour tous, elle est accessible à tous et ne comporte pas d'arbitraire ; c'est là ce qui la différencie du système censitaire. Elle est en harmonie avec la règle que nous avons rappelée plus haut, voilà la raison pour laquelle nous la croyons bonne.

Elle est la raison pour laquelle nous ne croyons pas qu'il soit légitime de reconnaître le droit de suffrage aux indigents, aux assistés et à tous ceux qui ne sont pas capables de pourvoir à leur propre entretien ; elle serait également la raison pour laquelle nous refuserions de reconnaître le droit de

suffrage à tous ceux qui ne paieraient pas leur quote-part d'impôts, si petite soit-elle, dans une législation financière exclusivement basée sur l'impôt direct (cela semble le cas de l'impôt projeté sur le revenu).

CHAPITRE III

LE SUFFRAGE DOIT-IL APPARTENIR AUX MILITAIRES EN ACTIVITÉ DE SERVICE ?

L'article 9 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, qui est la reproduction textuelle de l'article 2 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, est ainsi conçu :

« Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leurs corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non activité ou en possession d'un congé, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle il sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve. »

Quelles raisons peut-on donner de cette interdiction du droit de vote aux militaires en activité de service ?

La principale, c'est une raison de discipline militaire. L'infiltration de la politique dans l'armée, c'est, en effet, l'armée livrée à la division et à l'esprit de parti, une chose aussi funeste pour la discipline que pour les institutions libres.

Cependant, il n'en a pas toujours été ainsi. La Constituante admit les militaires à l'exercice des droits politiques. En 1848, au moment de la proclamation du suffrage universel, les militaires obtinrent de nouveau le droit de suffrage dans le but, disait Garnier Pagès, de « rétablir entre l'armée et le peuple une confiance mutuelle ».

Le décret du 5 mars 1848 décidait, en effet, que « tous les Français résidant depuis six mois dans la commune, et qui n'auraient encouru aucune cause d'incapacité, seraient électeurs ». Une circulaire combinée des ministres de la guerre et de l'intérieur (14 mars 1848) déterminait les mesures nécessaires pour assurer aux militaires l'exercice du droit de vote. On ne pouvait les faire voter avec les citoyens de la commune, car, en raison des changements de garnison, les résultats eussent pu être très variables. On décida qu'ils voteraient

dans la commune où ils étaient domiciliés avant leur incorporation. On organisa une procédure compliquée pour faire voter chaque militaire dans sa commune originaire, tout en le gardant dans la garnison.

Le décret du 5 mars 1848 avait rétabli le scrutin de liste départemental ; il suffisait que les votes des diverses garnisons fussent envoyés à temps au chef-lieu du département où on les ajoutait aux autres.

La circulaire du ministre de la guerre décidait que dans tout corps de troupes, il y aurait autant de sections électorales que de départements fournissant le contingent. Dans chaque section, un procès-verbal était dressé par le président et envoyé au Préfet.

Ce système eut de nombreux inconvénients ; la préfecture, en effet, connaissait dans son ensemble le résultat du vote de chaque section de militaires ; c'était donc pour elle un renseignement utile qui pouvait lui servir d'indication en prévision d'un coup d'Etat, et nous savons qu'elle en a largement usé.

D'autre part, comme nous l'avons déjà dit, on sentait tous les dangers qu'il y avait pour la discipline militaire à laisser pénétrer la politique dans les casernes.

On s'efforça de remédier, dans la mesure du possible, à ces inconvénients ; et pour parer au premier, la loi du 31 mai 1850, art. 12, disposa que le résultat du vote de chaque section ne serait plus constaté par procès-verbal, et qu'on enverrait les bulletins sous pli cacheté à la Préfecture. On viderait ces plis, et on mêlerait les bulletins à ceux des autres électeurs.

Néanmoins, le second inconvénient subsistait ; et ce n'était pas le moindre ; on profita de ce qu'une loi du 5 décembre 1849 (art. 62, *in fine*) suspendait le vote des militaires dans les hypothèses de troupes en campagne ou de flotte naviguant, pour généraliser cette disposition, et le décret du 2 février 1852 (art. 14) décida que les militaires en activité de service et les hommes retenus pour le service des ports ou de la flotte, ne pourraient voter au Corps Législatif que lorsqu'ils seraient présents au moment de l'élection dans la commune où ils étaient inscrits.

Depuis lors, à part une période courte (31 janvier 1871, 27 juillet 1872), mais qui fut suffisante, cependant, pour montrer à nouveau tous les dangers que présentait le suffrage des militaires, le droit de vote est suspendu pour « tous les militaires et assimilés de tous grades et de toutes

armes des armées de terre et de mer, quand ils sont présents à leurs corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions ».

Nous avons déjà dit quelle était, à ce sujet, la législation actuellement en vigueur chez nous.

La suspension du droit de suffrage pour les militaires en activité de service, est-elle une atteinte au principe général du suffrage universel?

L'affirmative a été soutenue, et une proposition de loi, « tendant à réintégrer l'armée nationale dans la nation en lui rendant l'exercice du droit de vote » a été déposée en 1894, par M. Jules Guesde, à la Chambre des députés (*Journal officiel*, 1894. Chambre. Annexe 475).

L'exposé des motifs débutait ainsi :

« Messieurs, depuis 1872 les militaires en activité de service ont été tenus hors du scrutin.

« Un jour viendra, s'il n'est déjà venu, où il n'y aura personne pour comprendre que le seul fait d'être appelé à servir le pays, ait pu vous transformer en étranger dans ce même pays. L'exercice des droits civiques supprimé par l'accomplissement du premier des devoirs civiques, celui de défendre la cité ou la patrie? Quelle contradiction, pour ne pas dire quelle aberration !

« La loi électorale, la loi des lois, celle qui, met-

tant en mouvement la souveraineté nationale et, sous la République, l'unique source de tous les pouvoirs, porte formellement :

« Sont électeurs tous les citoyens français de vingt-et-un ans. » Et une autre loi, fille de la première, la loi militaire, intervient pour enlever leur qualité d'électeur, leur droit de vote à qui ? A ceux-là même qui sont requis, dont la vie et la liberté sont réclamées dans l'intérêt, pour le salut général.....

« Pourquoi alors, ne pas décider que la majorité politique ne commencera qu'à vingt-quatre ans ? Ce serait moins inique que de constituer ainsi l'électorat pendant trois années à l'état de privilège au profit, soit des infirmes, soit des exemptés de l'impôt du sang.....

« Il y a là, en même temps qu'une injure à des milliers des nôtres assimilés à des indignes, frappés de mort civile, un véritable crime de lèse-nation. »

Il est superflu de dire que cette loi est restée à l'état de proposition.

Voir dans la suspension du droit de suffrage, une atteinte au principe du suffrage universel, « un crime de lèse-nation », c'est, indépendamment d'une exagération voulue, se mé-

prendre sur le caractère du principe lui-même.

Nous avons eu l'occasion de nous expliquer déjà sur ce sujet. Le droit de suffrage politique n'est pas un droit individuel et absolu, attaché à la qualité même d'être humain et appartenant nécessairement à tout membre de la nation. C'est avant tout une fonction sociale, réservée aux citoyens capables, qu'un intérêt supérieur ne prive pas, temporairement ou à perpétuité, de l'exercice de cette fonction.

C'est justement au nom d'un intérêt supérieur qu'on suspend pour les militaires le suffrage politique et, comme le dit fort bien le ministre de la guerre :

« L'article de la loi ne supprime aucunement les droits de citoyen pour le soldat. Dès qu'il est dans ses foyers, il rentre dans la plénitude de ses droits et il vote comme citoyen.

« Mais le soldat sous les armes n'est que le soldat de la loi : il doit rester étranger à tous les partis et à toutes les luttes politiques. »

CHAPITRE IV

A QUEL AGE CONVIENT-IL DE FIXER LA MAJORITÉ POLITIQUE

S'il est une chose qui semble *a priori* susceptible de varier suivant les individus, c'est l'âge auquel l'esprit parvient à une maturité suffisante pour qu'on puisse, sans inconvénients, lui accorder la capacité électorale.

Cette variabilité se reflète dans les différentes législations électorales, et nous voyons tantôt le droit de suffrage accordé dès l'âge de 17 ans, comme dans la République Argentine, ou à 18 ans, comme pour certains citoyens mexicains, tantôt, au contraire, nous voyons cette limite reculée à ses dernières bornes, trente ans ; c'est le cas de la législation électorale du royaume de Danemark.

D'une façon générale, on peut dire que toutes les fois qu'on a voulu maintenir l'esprit conservateur dans un pays, on s'est montré difficile pour

l'admission des jeunes gens ; toutes les fois, au contraire, que les tendances démocratiques se sont accentuées, la majorité politique a tendu à s'abaisser. Je n'en veux prendre pour exemple que la Constitution de 1791 qui avait donné le droit de suffrage aux citoyens âgés de 25 ans, tandis que la Constitution plus démocratique de 1793 l'abaissa à 21 ans. De même, la charte éminemment conservatrice de 1814 avait fixé à 30 ans, indépendamment de la question du cens, l'âge de la majorité politique ; la charte constitutionnelle de 1830 l'abaissa à 25 ans, et la République de 1848 le porta enfin à 21 ans.

Depuis cette époque, il n'a pas varié, et tout citoyen français devient, en principe, électeur à l'âge de 21 ans.

La plus grande diversité règne dans les législations étrangères à cet égard.

En Suisse, la majorité politique, qui avait été fixée à 21 ans par la Constitution du 12 septembre 1848, a été abaissée par la loi fédérale du 19 juillet 1872, sur les élections et votations fédérales ; cette loi reconnaît le droit de voter à tout Suisse âgé de 20 ans révolus, et qui n'est point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile. Dans

quelques cantons même, la majorité est acquise à 19 ans.

La majorité politique est également acquise à 20 ans en Bulgarie et en Hongrie.

L'âge de 21 ans a été adopté par la majorité des constitutions : celles de la France, de l'Angleterre, de la Grèce, de l'Italie, du Portugal, des Etats-Unis, du Brésil, du Chili. En Italie, la loi électorale du 22 janvier 1882 a abaissé à 21 ans la majorité que la loi de 1860 fixait à 25 ans. De même en Portugal, la loi du 21 mai 1896 a abaissé à 21 ans la majorité que la législation antérieure fixait, en principe, à vingt-cinq.

La législation de l'Autriche (Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867, art. 7, D.) exige 24 ans. Celles de la Belgique (L. du 12 avril 1894), de l'Allemagne (L. 31 mai 1869), de la Prusse (L. du 31 janvier 1850), de la Saxe (4 septembre 1831, 28 mars 1896), de l'Espagne (L. du 26 juin 1890), des Pays-Bas (L. du 9 septembre 1896), de la Norvège (L. du 4 juillet 1884) et du Japon (L. du 14 mars 1879) exigent 25 ans. En Bavière, où l'élection est à double degré, les électeurs primaires peuvent voter à 21 ans ; mais les électeurs du deuxième degré doivent avoir 25 ans.

Enfin, je l'ai déjà dit plus haut, la Constitution

du Danemark (L. du 28 juillet 1866, art. 30), a reporté à 30 ans, pour les élections législatives, la majorité politique. C'est même la seule constitution, croyons-nous, qui offre cette singularité qu'on est éligible à 25 ans tandis qu'on n'est électeur qu'à 30.

C'est peut-être dépasser la mesure, que de reculer jusqu'à trente ans la majorité politique ; mais nous pensons que c'est tomber dans un excès contraire et infiniment plus dangereux que de l'abaisser à vingt-et-un ans et à plus forte raison à vingt et à dix-neuf.

Notre Code civil fixe à vingt-et-un ans la majorité civile. C'est donc l'âge auquel il présume que l'esprit arrive à une maturité suffisante pour qu'on puisse confier à chacun l'administration de ses biens personnels. Ne paraîtrait-il pas rationnel, indépendamment de la question d'utilité, que l'homme apprenne à agir par lui-même et pour lui-même, à gérer ses affaires privées, avant de s'occuper de la gestion des affaires publiques bien plus importantes et beaucoup plus compliquées ?

Si l'on a hâte d'ailleurs de décharger de sa responsabilité celui qui gère les biens d'un mineur, et qu'on s'efforce, pour cette raison, de réduire autant qu'il est possible la durée de l'incapacité ci-

vile de celui-ci, il semble qu'en matière politique, rien ne presse autant ; l'ordre social n'en périliterait pas, parce qu'un certain nombre d'individus attendront, pour voter, une maturité d'esprit plus grande, et il y a tout lieu de croire, au contraire, qu'il ne s'en portera que mieux. Les éléments trop jeunes, manquant souvent d'expérience, risquent de se laisser éblouir par les nouveautés ; et leur ardeur naturelle, si féconde par ailleurs, risque de devenir, en matière politique, une cause de troubles et de difficultés.

N'est-il pas enfin une dernière raison qui, venant à l'esprit de tout le monde, plaide en faveur de l'élévation de l'âge de la majorité politique, et donne, en même temps, toutes facilités pour accomplir cette réforme ? La loi militaire appelant en principe, pendant trois ans, sous les drapeaux, tous les jeunes Français à partir de vingt-et-un ans, et les militaires ne pouvant pas voter, ne serait-ce pas de l'égalité bien entendue que de reculer au moins jusqu'à vingt-quatre ans l'âge auquel chaque citoyen serait appelé à participer au suffrage ?

Le bon sens paraît indiquer la réponse. Mais on s'obstine devant un préjugé vulgaire. On considère généralement comme plus démocratique

d'abaisser l'âge de la majorité ; nous en avons des exemples dans les différentes constitutions de la France. C'est une idée, lorsqu'on y réfléchit, qui paraît dénuée de fondement, et qu'il serait facile de pousser à l'absurde : s'il est plus démocratique de faire voter à vingt-et-un ans qu'à vingt-cinq, il l'est plus encore de reculer la limite à dix-huit ; davantage encore à quinze. Où devra-t-on s'arrêter ?

Il est une juste limite, et notre opinion est qu'elle pourrait très raisonnablement être fixée à vingt-quatre ans.

C'est là une modification à apporter à la pratique actuelle du suffrage universel ; nous la croyons bonne parce qu'elle satisfait la raison, nous l'estimons juste parce qu'elle est égale pour tous et qu'elle ne fait aucune acception de personne, de situation ou de classe sociale.

C'est là, nous l'avons vu plus haut, une condition indispensable.

CHAPITRE V

LE SUFFRAGE DOIT-IL APPARTENIR AUX FEMMES ?

La qualité d'électeur suppose à la fois l'exercice du droit de vote et la jouissance de ce même droit.

L'exercice du droit de vote est conféré à tous ceux que la loi n'en déclare pas incapables ;

La jouissance est accordée à ceux qui, possédant l'exercice, n'en sont pas déclarés indignes.

Jusqu'à ce jour, quand on parle de suffrage universel, il semble qu'on n'ait en vue que la moitié de l'humanité.

Existe-t-il des raisons qui s'opposent à ce qu'on accorde aux femmes la capacité électorale ? En d'autres termes, le droit de suffrage doit-il appartenir aux femmes ? Telle est la question dont nous allons maintenant nous occuper.

En France, sous l'ancien régime, et en particulier sous le régime féodal, où les droits de puis-

sance publique étaient attachés moins à la personne qu'à la terre, les femmes propriétaires et non en puissance de mari prenaient part aux élections des assemblées du pays ; nous voyons des femmes figurer parmi les électeurs de différents Etats généraux, et nous savons qu'en 1789, les femmes, filles et veuves, possédant des fiefs, furent investies du droit de se faire représenter, à l'assemblée électorale, par des procureurs.

En Angleterre, il est constant qu'au xv^e siècle et au commencement du xvi^e, les femmes votaient dans certaines localités pour l'élection des députés à la Chambre des Communes. Elles intervenaient également dans les élections des Comtés où votaient les propriétaires des free holders (franches tenures), puisque le droit de vote était attaché à la tenure. Mais il est un fait également constant, c'est qu'à mesure qu'on se rapproche de la période moderne, l'ingérence des femmes dans les élections se fait de plus en plus rare ; en principe, aucune loi ne les prive de ce droit ; en réalité, elles ne peuvent plus l'exercer que par l'intermédiaire de leur mari ou par celui d'un procureur.

Il faut croire que ce droit n'était plus devenu que fort exceptionnel au moment de la Révolution

de 89, puisque nous voyons la « citoyenne Olympe de Gouges » déposer à l'Assemblée nationale une requête des dames ainsi conçue :

« La femme naît libre et égale à l'homme en droit. Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation qui est la réunion de l'homme et de la femme..... La loi doit être la même pour tous. Toutes les citoyennes et tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, doivent être également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, selon leurs capacités, et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents..... La femme a le droit de monter à l'échafaud, elle doit avoir également le droit de monter à la tribune ».

Ajoutons d'ailleurs, que la Constituante se borna à déclarer qu'elle remettait le dépôt de la constitution à la vigilance des mères et des épouses.

Plus tard, les Fourieristes et les Saint-Simoniens appelèrent de nouveau l'attention sur la question des droits de la femme, et Victor Considérant fut un des plus énergiques et des plus éloquents défenseurs des revendications féministes.

De nos jours, enfin, il semble qu'un nouveau mouvement se dessine en leur faveur, et le Congrès socialiste d'Erfurth, en octobre 1891 a formellement

affirmé que le « suffrage doit être universel, sans distinction de sexe ». D'éminents publicistes ont repris la cause avec ardeur, et nous ne saurions citer un meilleur plaidoyer fait en faveur de l'égalité politique des deux sexes que celui de Stuart Mill, dans son livre intitulé « L'assujettissement des femmes ». Pour lui, la différence de sexe, quant aux droits politiques, est aussi indifférente que la différence de taille ou de couleur de cheveux. « Tous les êtres humains, dit-il, ont le même intérêt à avoir un bon gouvernement ; leur bien-être à tous en est également affecté et ils ont tous un égal besoin d'une voix pour s'assurer leur part de ses bienfaits. S'il y a quelque différence, les femmes en ont besoin plus que les hommes, puisque, étant physiquement plus faibles, elles dépendent plus de la loi et de la société pour leur protection... On permet aux femmes non mariées, et il s'en faut de peu qu'on ne le permette aux femmes mariées (1), de posséder une fortune à elles et d'avoir des intérêts pécuniaires, des intérêts d'affaires, tout comme les hommes ; on estime désirable et convenable que les femmes pensent,

(1) Cette réforme a été accomplie par l'act du 18 août 1882, qui a, pour ainsi dire, aboli la puissance maritale en Angleterre, du moins en ce qui touche la capacité civile.

écrivent et enseignent. Du moment où ces choses sont admises, l'incapacité politique ne repose plus sur aucun principe.... S'il était aussi juste qu'il est injuste que les femmes soient une classe subordonnée, confinée aux occupations domestiques et soumise à une autorité despotique, elles n'en auraient pas moins besoin de la protection du suffrage pour être garanties contre l'abus de cette autorité... Personne ne prétend dire que les femmes feraient un mauvais usage du suffrage ; ce que l'on peut dire de pis, c'est qu'elles voteraient comme de simples machines, d'après l'ordre de leurs parents du sexe masculin. S'il en doit être ainsi, qu'il en soit ainsi. Si elles pensent par elles-mêmes, ce sera un grand bien, et, sinon, il n'y aura aucun mal...

« Ce ne serait pas peu de chose non plus que le mari dût nécessairement discuter la question avec sa femme et que le vote ne fût plus son affaire exclusive, mais bien une affaire commune. On ne ne réfléchit pas assez à quel point le fait qu'une femme possède, indépendamment de l'homme, une certaine influence sur le monde extérieur, augmente sa dignité et sa valeur aux yeux d'un homme vulgaire et inspire à celui-ci un respect qu'il n'aurait jamais ressenti pour les qualités

personnelles d'un être dont il peut s'approprier entièrement toute l'existence sociale.

« La qualité du vote lui-même serait améliorée. L'homme serait souvent obligé de trouver, en faveur de sa manière de voter, des raisons assez honnêtes pour décider un caractère plus droit et plus impartial à servir sous la même bannière..... Donnez un vote à la femme, et elle sent l'effet du point d'honneur. Elle apprend à regarder la politique comme une chose sur laquelle on lui permet d'avoir une opinion, et au sujet de laquelle chacun doit agir d'après son opinion..... et c'est seulement lorsqu'on l'encourage à se former une opinion et à se faire une idée intelligente des raisons qui doivent l'emporter chez elles sur les tentations de l'intérêt personnel et de l'intérêt de famille, qu'elle peut cesser d'agir comme une force dissolvante sur la conscience politique de l'homme. On ne peut empêcher son action indirecte d'être nuisible qu'en la changeant en action directe. »

Et Stuart Mill ajoutait que l'exclusion politique des femmes semble le comble de la déraison dans un pays gouverné par une femme.

Le plaidoyer est habile, et son auteur, qui est un tacticien remarquable, n'a pas manqué de se placer sur un terrain qu'il sait inexpugnable. Il

est incontestable, en effet, que « tous les êtres humains ont intérêt à avoir un bon gouvernement » ; incontestable encore que les femmes, étant physiquement plus faibles que les hommes, ont d'autant plus besoin de protection de la part de la loi et de la société. Nous ne pensons pas non plus que les femmes « feraient un mauvais usage du suffrage » ; nous croyons, au contraire, qu'elles s'en serviraient tout aussi bien que les hommes qui, d'ailleurs, n'ont vraiment pas le droit de se montrer bien exigeants.

La question est toute différente, et c'est sous un autre angle qu'il la faut considérer.

En se plaçant au point de vue de l'égalité naturelle des hommes en droit, il est certain que l'un des sexes, parce qu'il a la force d'imposer sa volonté, n'a pas le droit de s'arroger sans raison des prérogatives qu'il refuse à l'autre. De même, en se plaçant au point de vue de l'intérêt individuel, il est encore certain que le bon fonctionnement d'un gouvernement, la bonne administration de la justice, de la police, de l'instruction publique, des cultes ou de la guerre, intéressent autant la femme, elle, épouse et mère, qu'elle peut présenter d'intérêt pour l'homme. Tout cela est certain.

Mais la question est ici tout autre ; et bien

qu'on éprouve toujours un sentiment de gêne en refusant aux autres ce qu'on s'accorde à soi-même, parce qu'on peut paraître intéressé, — bien que ce sentiment de gêne devienne particulièrement pénible, lorsque le refus s'adresse à un sexe à l'égard duquel on serait désolé de paraître manquer de galanterie, — on ne peut cependant pas, parce que les scrupules sont légitimes, s'écarter à plaisir du terrain de la lutte, et ne pas attaquer l'adversaire dans ses véritables retranchements.

La question n'est pas de savoir si la femme est égale, inférieure ou supérieure à l'homme. Elle n'est pas d'ordre individuel; elle est d'ordre général; ce n'est plus une question électorale; c'est une question sociale au premier chef.

Chacun des sexes a naturellement eu, dans le partage des actes qui composent la vie sociale, la part qui convenait le mieux à sa constitution physique et à ses aptitudes naturelles. L'homme qui avait pour lui la force, la vigueur et la résistance physique a pris le travail, la production, la défense des intérêts de la famille; il est le chef de la famille; il la représente et la défend dans tous ses rapports avec l'extérieur.

La femme, au contraire, plus faible et plus dé-

licate, appelée par sa constitution même à des fonctions naturelles particulières, a pour domaine le foyer domestique ; c'est elle qui présidera à l'administration intérieure, qui s'occupera des soins du ménage. Comme elle est appelée par sa nature même à la création de la famille, son rôle consistera particulièrement à surveiller l'éducation physique et morale des enfants ; elle s'efforcera d'en faire des hommes vigoureux de corps, des caractères droits et fortement trempés ; et ce rôle, même limité au foyer domestique, est si considérable, qu'on peut dire en toute vérité avec Sénèque : *Mulier reipublicæ damnum est, aut salus.*

Si le rôle de la femme est bien celui que nous venons d'indiquer, s'il consiste avant tout dans le gouvernement du foyer domestique, nous ne pensons pas qu'un tel rôle soit compatible avec l'exercice des droits politiques.

Cet exercice emporte avec lui trop de conséquences diverses, pour que nous puissions penser que la femme, en le pratiquant, y gagne en intérêt ou en dignité.

Pour voter, il faut y être préparé ; s'occuper activement des affaires publiques ; être en contact

journalier avec les hommes et les choses du dehors. Qui s'occupera du foyer domestique pendant ce temps-là ?

Semble-t-il, d'ailleurs, que ce soit vraiment la place d'une femme de fréquenter les réunions publiques ou de disputer les programmes électoraux ?

Stuart Mill dit dans son plaidoyer : « Ce ne serait pas peu de chose que le mari dût nécessairement discuter la question avec sa femme, et que le vote ne fût plus son affaire exclusive, mais une affaire commune ».

Stuart Mill était sans doute célibataire ! vraiment il est superflu d'introduire de gaieté de cœur, dans les ménages un nouveau prétexte à discussion ! Les discussions politiques sont parmi les plus irritantes et les plus acerbes ; et, franchement, on n'en a que faire dans les ménages ! Au reste, si la femme est médiocre, qu'importe son suffrage ? Si elle est intelligente, elle saura toujours gagner son mari à son opinion.

Nous différons donc totalement d'avis avec Stuart Mill sur la question de l'attribution du droit de vote aux femmes ; et, malgré notre manière de voir à cet égard, nous ne pensons pas qu'on puisse raisonnablement nous qualifier

d'égoïste et nous faire le reproche injurieux d'être hostile à l'émancipation de la femme.

Tout ce qui peut, au contraire, améliorer le sort matériel de la femme, tout ce qui peut contribuer à augmenter son développement moral, sa dignité personnelle, nous sommes heureux de le lui accorder.

C'est pourquoi nous ne saurions qu'approuver des lois telles que la loi du 9 avril 1881 qui donne « aux femmes mariées, quel que soit le régime de leur contrat de mariage, le droit de se faire ouvrir des livrets à la Caisse d'épargne postale, sans l'assistance de leurs maris, et de retirer sans la dite assistance les sommes inscrites aux livrets ainsi ouverts ».

On a voulu, par là, permettre à la femme de disposer de son salaire et de faire des économies malgré les vices dépensiers du mari ; on lui a donné un acte de gestion sur les économies du ménage.

Nous approuvons de même, en matière civile : la loi qui a donné aux ascendantes le droit d'être tutrices et membres du Conseil de famille.

La loi du 7 décembre 1897 qui a accordé aux femmes le droit d'être témoins dans les actes de l'Etat civil et les actes instrumentaires en général. Remarquons, d'ailleurs, qu'il était illogique de ne pas admettre les femmes à témoigner dans

un acte de naissance, alors que, dans la plupart des cas, ce sont des femmes seules qui sont témoins d'un acte de cette nature.

La loi du 21 janvier 1898 qui a accordé aux femmes l'électorat à l'égard des tribunaux de commerce.

La loi du 27 février 1880, sur l'organisation du Conseil supérieur de l'Instruction publique, qui donne aux directrices d'établissements d'instruction des droits de vote et d'éligibilité.

La loi du 30 octobre 1885, sur l'organisation de l'enseignement primaire, qui contient des dispositions analogues à l'égard des institutrices.

Le décret du 15 novembre 1895, sur l'organisation de l'assistance à domicile à Paris, qui décide (art. 8) le rattachement à chaque bureau de bienfaisance de dames patronesses ; qui donne, en outre, la possibilité aux femmes (art. 4) de faire partie de la commission administrative du bureau de bienfaisance.

Le décret du 8 mars 1887 qui crée des inspectrices des enfants assistés.

Le décret du 18 décembre 1893 qui crée des inspectrices du travail et de l'industrie.

Ce sont là des lois qui sont venues satisfaire de légitimes revendications et, comme nous l'a-

vons dit, nous ne saurions trop les approuver.

Mais pourrait-il en être raisonnablement autant d'une loi qui accorderait aux femmes le droit de vote ? Nous ne le pensons pas, et nous avons donné plus haut les raisons de notre jugement. Nous n'en ajouterons qu'une seule pour en terminer : C'est qu'il semble qu'il n'y ait aucun motif légitime de refuser l'éligibilité à la femme, après qu'on lui aura accordé l'électorat.

Se rend-on compte alors de la situation d'un homme que son commerce retiendrait dans un département éloigné, pendant que sa femme, élue représentante, serait obligée d'habiter la capitale ?

Un système dans lequel la conclusion est aussi inadmissible, doit être faux dans sa prémisse ; c'est là notre opinion, et voilà pourquoi nous ne pensons pas qu'on puisse raisonnablement accorder aux femmes le droit de vote personnel.

Nous étudierons, plus tard, s'il ne serait pas légitime que la femme qui a, en tant qu'individu, des intérêts à défendre, puisse avoir le droit de se faire représenter dans la mesure de ces intérêts ; pour le moment, nous n'avons qu'à nous occuper de la question de savoir si le suffrage politique doit être accordé aux femmes, et nous n'hésitons pas un instant à le leur refuser.

CHAPITRE VI

SUFFRAGE DIRECT ET SUFFRAGE A PLUSIEURS DEGRÉS

Lorsque tout citoyen a le droit, en principe, de choisir lui-même son candidat, et de voter directement pour lui, on dit que l'élection a lieu par le suffrage direct, ou encore, au scrutin direct.

Lorsque le citoyen ne peut au contraire, par son vote, que choisir des électeurs qui désigneront eux-mêmes le candidat, on dit que l'élection a lieu par le suffrage indirect, ou au scrutin indirect.

Dans l'espèce, l'élection est à deux degrés; elle pourrait être à trois, à quatre degrés.

En France, dans le système actuel, l'élection à la Chambre des députés se fait au scrutin direct. Les élections sénatoriales sont, au contraire, le produit du scrutin indirect.

De ces deux systèmes quel est le meilleur ?

La réponse n'est pas très facile à faire *a priori*; elle est même absolument différente, selon

qu'on interprète, dans un sens ou dans un autre, le principe de la souveraineté nationale et la nature du suffrage politique.

Nous avons vu qu'une des conceptions voit dans le droit de suffrage politique un droit qui appartient nécessairement à tout membre de la nation ; il est attaché à la qualité même d'être humain. C'est un droit individuel et propre à celui qui l'exerce. La nation souveraine, ce n'est pas autre chose que la réunion et le total de tous les individus qui la composent ; pour avoir l'expression de la souveraineté nationale, il faut consulter tous les membres de la nation ; chacun doit y avoir sa voix, directe, égale à celle des autres ; si l'on en exclut quelques-uns, l'opération devient fausse.

« Si chaque individu, dit Robespierre à l'Assemblée constituante, n'a pas le droit de concourir à l'administration de la chose publique qui est la sienne, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droits, que tout homme est citoyen. »

On voit aisément que cette théorie ne comporte pas le suffrage indirect ; car, pour elle, chacun peut toujours prétendre à exercer en personne un droit qui lui est personnel, lorsque aucune impossibilité matérielle ne s'y oppose ; et le suffrage in-

direct rompt l'égalité entre les électeurs, en donnant une valeur multiple aux électeurs du second degré.

C'est la théorie jacobine pour qui l'idéal est la constitution de 1793, dans laquelle les lois devaient être simplement *proposées* au peuple, et qui admettait le gouvernement direct avec ses accessoires, mandat impératif, referendum, ratification des lois par l'assemblée du peuple, etc.

Nous savons à quelles conséquences déplorables elle conduit. Toute l'erreur provient de la fausse conception du droit de suffrage politique.

Pour nous, nous l'avons dit, le suffrage politique n'est pas un droit individuel et absolu qui appartient nécessairement à tout membre de la nation. Si le principe même de l'égalité civile demande que tous les citoyens soient naturellement appelés à exercer le droit de suffrage, cet exercice même suppose, chez le citoyen qui en est investi, une capacité suffisante pour ne pas compromettre l'intérêt général.

C'est dans cette mesure que la loi peut très légitimement réglementer le droit de suffrage, et déterminer les conditions dans lesquelles son exercice pourra être autorisé. Notre opinion est donc que la loi peut fort bien substituer le suffrage in-

indirect au scrutin direct, s'il est démontré que par ce moyen la fonction électorale sera mieux et plus intelligemment remplie.

Une seule condition est nécessaire pour que nous puissions concilier le suffrage indirect avec le principe du suffrage universel, c'est que les mêmes hommes qui peuvent être électeurs au premier degré, pourront l'être également au second degré sans autre condition que celle d'avoir été désignés pour exercer ce droit par les électeurs du premier.

La fonction électorale sera-t-elle mieux et plus intelligemment remplie par le scrutin direct ou par le suffrage à plusieurs degrés ?

Des publicistes convaincus penchent sans hésitation pour le suffrage à plusieurs degrés. « Il suffit que la volonté populaire, dit Tocqueville, passe à travers une assemblée choisie, pour s'y élaborer en quelque sorte et en sortir revêtue de formes plus nobles et plus belles. Les hommes ainsi élus représentent toujours la majesté de la nation qui gouverne ; mais ils ne représentent que les pensées élevées qui ont cours au milieu d'elle, les instincts généreux qui l'animent, et non les petites passions qui, souvent, l'agitent et les vices qui la déshonorent.

« Je ne ferai pas difficulté de l'avouer : je vois dans le double degré électoral le seul moyen de mettre l'usage de la liberté politique à la portée de toutes les classes du peuple. »

Il n'est pas douteux que si, en droit, le suffrage indirect ne paraît favoriser aucune classe sociale, en fait, il augmente indiscutablement l'influence des classes supérieures. Il est difficile à l'ouvrier et surtout au paysan d'être nommé électeur du second degré. Le choix des électeurs du premier degré se porte forcément sur ceux qui jouissent d'une certaine notoriété, car la notoriété est, en général, le privilège de la fortune ou de l'instruction ; et comme il est probable que le collège électoral du second degré serait obligé de se rendre au chef-lieu de la circonscription pour procéder à l'élection des représentants (comme cela se passe actuellement pour l'élection des sénateurs), comme, en outre, ce déplacement devrait se prolonger pendant la durée des réunions de la période électorale, il en résulte forcément (à moins qu'on n'indemnise les électeurs du deuxième degré), que les classes aisées qui, seules, seraient capables de supporter sans gêne un ensemble de frais relativement aussi considérables, seraient aussi les seules qui retireraient d'un tel système le

maximum d'avantages avec le minimum d'inconvénients.

N'est-ce pas là un grave reproche? Evidemment oui ; mais il ne faudrait pas le grossir démesurément, et nous verrons tout à l'heure qu'on y peut toujours prendre ce qu'il a de bon, car ce déplacement, pour se rendre au chef-lieu de la circonscription, donne la facilité de réduire à son strict minimum la période toujours plus ou moins troublée qui précède forcément une élection politique.

Quelle législation électorale d'ailleurs n'a pas ses inconvénients? Le scrutin direct, tel que nous le mettons en pratique de nos jours, est-il donc si parfait? Les résultats qu'il nous donne, avons-nous toujours lieu de nous en féliciter? Nous ne le pensons guère, et l'illusion n'enlèverait rien, hélas! à la triste réalité.

Il faudrait peut-être faire une distinction, pour apprécier les valeurs respectives du suffrage direct et du suffrage à plusieurs degrés, entre les élections communales et les élections politiques ; il nous semble que dans les élections communales, le suffrage direct serait préférable, parce que l'électeur peut connaître personnellement les hommes qu'il choisit, peut les voir à l'œuvre ; il

connaît mieux les intérêts qu'il leur confie à gérer ; il a enfin un contrôle immédiat et de tous les instants sur leur manière d'administrer les intérêts de la commune.

Dans les élections politiques, au contraire, il semble qu'on pourrait, avec avantage, pratiquer le système du suffrage indirect.

Un collège électoral en effet, ne peut faire de bon choix que si les électeurs ont une certaine connaissance des affaires publiques et connaissent un peu les candidats qui briguent leurs suffrages. Or, la foule ne remplit pas ces conditions ; ou du moins, cela est ainsi jusqu'à présent ; elle ne connaît les affaires que par les journaux, triste source en général de renseignements exacts, ou, par la polémique courante qui est ordinairement exempte, chacun le sait, d'impartialité et de bienveillante indulgence. Le suffrage indirect, dans une certaine mesure, remédierait à ces inconvénients. La masse des électeurs, souvent ignorante, et incapable de juger et d'apprécier le mérite ou la valeur des candidats, est très capable, par contre, de choisir quelques hommes intelligents, quelques personnalités d'élite, à qui elle délèguerait le soin de procéder au choix des représentants. L'élection au premier degré ferait

apparaître l'opinion qui domine dans la circonscription, l'élection au deuxième degré désignerait l'homme qui est le plus capable et le plus digne d'exposer cette opinion et de la faire prévaloir.

Qu'on ne nous dise pas, et c'est l'argument de mauvaise foi qu'on sert chaque fois qu'on a proposé de faire nommer les sénateurs français par le suffrage direct, qu'on ne nous dise pas ici que les représentants élus de la sorte seraient les élus d'un *suffrage restreint*. Nos sénateurs, tout comme les députés, sont les élus du suffrage universel, mais du suffrage universel autrement consulté ! Le suffrage indirect est une modalité du suffrage universel, il n'en est pas une négation ; il est comme un filtre, qui donne l'eau plus pure, sans en changer la source.

Il faut bien supposer, cependant, que le suffrage indirect n'est pas sans inconvénients, car il serait étrange que ce système, qui a été pratiqué pendant si longtemps, ait pu être abandonné sans raisons pour qu'on mette à sa place un autre système auquel nous ne reconnaissons pas que des avantages.

Et d'abord, dit-on, de deux choses l'une : ou bien l'électeur primaire s'intéresse vivement aux choses politiques, ou bien le résultat de l'élection

le laisse dans une vague indifférence ; dans le premier cas, il exigera de l'électeur du second degré une profession de foi, nette et entière ; il lui imposera son candidat personnel, ou du moins ne votera pour lui qu'autant qu'il saura d'avance pour qui votera cet électeur du second degré ; en un mot, il exigera le mandat impératif.

Dans le deuxième cas, l'électeur primaire s'intéressant médiocrement à la politique, que peut bien alors lui faire de choisir tel ou tel électeur du second degré ? Pour lui, moins le système électoral sera compliqué, moins il aura de souci, plus il sera satisfait : Le scrutin direct lui suffira amplement.

Un second reproche qu'on adresse au système du suffrage indirect, c'est la facilité plus grande qu'on éprouve, dans un pareil système, à gagner les électeurs, à cause de leur petit nombre, par l'intrigue et la corruption.

L'affirmation paraît contestable. L'intrigue et la corruption consistent principalement : l'une à convertir à une cause des esprits généralement simples, par des promesses ou de belles paroles, l'autre à acheter des consciences à prix d'argent. Ne semble-t-il pas que ce soit justement dans la masse du peuple, ou plus exactement dans la

basse classe du peuple qu'on trouve le plus facilement et le plus communément des victimes toutes désignées aux entreprises des intrigants et des corrupteurs? Ne semble-t-il pas, en tout cas, que c'est là qu'on les rencontrera plutôt que dans une réunion d'individus qui n'ont, le plus souvent, été désignés aux suffrages de leurs concitoyens qu'à raison de la réputation de leur moralité, de l'aisance de leur situation, ou de la notoriété de leur indépendance?

La réponse semble indiquée d'avance. Quoi qu'il en soit, il est un avantage que tout le monde, sauf les irréductibles peut-être, reconnaîtra au suffrage indirect; c'est qu'il soustrait l'élu à la dépendance étroite dans laquelle il se trouve tenu dans le système du suffrage direct, vis-à-vis de ses électeurs.

Ce n'est un mystère pour personne, que les représentants doivent être aujourd'hui les serviteurs obligés et reconnaissants de ceux qui les ont élus; il n'est de service qu'on ne réclame en récompense de la voix donnée au jour du scrutin, et nous tendons tout simplement à considérer l'élu, bien plus comme un mandataire de nos affaires privées, que comme un représentant des intérêts nationaux.

Avez-vous rendu service sur services, fait mille démarches désagréables ?

Avez-vous donné mille recommandations, apostillé mille demandes ? Avez-vous, chaque matin, fait antichambre dans les différents ministères ?

Vous n'avez fait que ce que vous deviez faire ! Avez-vous donc été élu le plus souvent pour autre chose ?

Malheur à vous si la dignité que vous pouvez avoir encore, ou une impossibilité quelle qu'elle puisse être, vous oblige à refuser le dernier service ! Le châtiment vous guette ; c'est une voix que vous perdez ; c'est votre siège peut-être !

Voilà, dans le système actuel, l'état de dépendance dans lequel l'élu se trouve vis-à-vis de ses électeurs, de tous ses électeurs. Le pis qui puisse arriver dans le suffrage indirect serait encore préférable, puisque cette dépendance n'existerait que vis-à-vis d'un nombre plus restreint d'électeurs.

D'ailleurs, ne pourrait-on pas facilement conjurer le danger des sollicitations et des promesses en ne désignant les électeurs du second degré que très peu de temps avant l'élection définitive ?

Le moyen semble au moins facile à expérimenter. Les reproches qu'on fait au système du suffrage indirect dans la théorie, sont donc peu sérieux.

Examinons maintenant si les résultats qu'il donne, dans la pratique, en font un système électoral digne d'être recommandé.

Le suffrage indirect est appliqué pour les élections à la Chambre des députés en Prusse, en Bavière, en Saxe (depuis la réforme de 1896) et en Autriche.

La Chambre des députés prussienne est nommée au suffrage universel à double degré. L'article 70 de la Constitution porte que « tout Prussien qui a accompli sa vingt-cinquième année et qui jouit de l'électorat municipal dans la commune où il est domicilié, est électeur du 1^{er} degré ». « Les électeurs du premier degré sont répartis en 3 sections, suivant leurs impôts directs, de manière que chaque section, dans son ensemble, paye un tiers de l'impôt total ; chaque section élit séparément un tiers des électeurs à choisir » (art. 71).

De même en Saxe ; les représentants sont nommés par le suffrage à deux degrés. Dans le collège électoral du premier degré, les électeurs primaires sont divisés en trois sections, d'après la somme des impôts fonciers et sur le revenu qu'ils ont à payer à l'Etat : A la première section, appartiennent les électeurs primaires les plus imposés, supportant un tiers de la somme totale des contribu-

tions. La deuxième section se compose des électeurs primaires immédiatement moins imposés, supportant la moitié du reste de la somme totale. A la troisième section appartiennent enfin tous les autres électeurs primaires. Et chaque section élit un tiers des électeurs secondaires. La Bavière a adopté également un système de suffrage à deux degrés ; aux termes de l'article 5 de la Loi constitutionnelle du 24 mars 1881, « le droit de prendre part aux élections du premier degré appartient à tout sujet bavarois, majeur (c'est-à-dire âgé de 21 ans) et payant, depuis six mois au moins, à l'Etat bavarois une contribution directe ».

Ajoutons que la loi bavaroise exige de l'électeur du premier degré un serment constitutionnel, dont voici la formule : « je jure fidélité au roi, obéissance à la loi et respect à la Constitution de l'Etat : ainsi Dieu me soit en aide et son saint Evangile ».

Les électeurs du second degré doivent être âgés de vingt-cinq ans et prêter, outre le serment constitutionnel ci-dessus, un serment électoral, ainsi formulé : « Je jure que je donnerai ma voix selon ma libre et intime conviction, comme je l'estime utile pour le bien général du pays, sans

égard aux menaces, aux promesses ou aux ordres qui pourraient m'être faits ou donnés, et que je n'ai accepté ni n'accepterai dans ce but aucun don ou présent, quel qu'il soit, de personne et à quelque titre que ce puisse être, ni directement, ni indirectement. »

Les pays dont la Chambre haute est élective, emploient presque toujours pour l'élection de ses membres le suffrage indirect à deux ou plusieurs degrés. C'est le cas de la France, des Pays-Bas, du Danemark, de l'Allemagne, des Etats-Unis, et aujourd'hui en partie de la Belgique.

Ainsi, pour la France, la loi du 24-28 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, porte dans son article 4 :

« Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement ; 4° des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune. »

C'est, on le voit, pour certains électeurs, une élection à trois degrés. Signalons immédiatement un inconvénient grave de ce système d'élection,

c'est l'introduction de la politique de parti dans les élections municipales, au détriment des intérêts communaux. Les conseils municipaux ont pour objet, avant tout, de s'occuper de l'administration municipale ; ils ne devraient pas avoir à s'occuper de questions politiques.

Quelle raison a-t-on eue en France, pour admettre ce système de recrutement pour le Sénat ? Elle est bien simple ; on a voulu que la Chambre issue du suffrage universel direct fût tempérée par une Chambre haute recrutée d'une façon différente, et, disons le mot, élue par des éléments conservateurs au sens large du mot. Il serait, en effet, illogique, dans les pays qui ont deux Chambres électives, de faire dériver ces deux assemblées de la même source ; n'auraient-elles pas forcément les mêmes tendances, les mêmes passions, les mêmes faiblesses ? On doit chercher à obtenir l'expression véritable et complète de l'opinion du pays. On y arrivera en le consultant sous plusieurs formes et de différentes manières. Le système du suffrage indirect a donné, jusqu'à présent, des résultats qui valent largement ceux fournis par le suffrage direct ; le Sénat s'est montré, depuis 1875, d'une moyenne incontestablement supérieure à celle de la Chambre des députés.

Le principe du suffrage indirect étant admis, sous quelles formes pourra-t-on le plus utilement le mettre en pratique? ou, en d'autres termes, quel est le meilleur mode d'élection au scrutin indirect?

Plusieurs systèmes peuvent être appliqués :

1° L'élection par des corps élus tels que nos Conseils généraux et d'arrondissement ;

2° L'élection par des électeurs nommés *ad hoc* ;

3° La désignation par une Assemblée représentative, élue elle-même au scrutin direct ou au suffrage indirect.

Dans le premier cas, on confie l'élection à des corps qui ont été élus en vue d'autres fonctions, sans qu'un mandat spécial leur ait été donné à cet égard par les électeurs.

C'est le système employé pour l'élection du Sénat des Etats-Unis et de la République Argentine où les membres du Sénat sont nommés par la législature de chaque Etat. C'est également quelque chose d'analogue au système employé en France pour l'élection de la Chambre haute.

Le reproche qu'on puisse lui faire, et nous l'avons indiqué tout à l'heure, c'est l'introduction de la politique et de l'esprit de parti dans des assemblées où il ne devrait être question que de

la bonne administration de certains intérêts généraux.

Le système qui consiste à confier l'élection à des électeurs nommés *ad hoc*, nous paraît préférable. C'était le système appliqué jadis en France par la loi du 22 décembre 1789, par les constitutions de 1791 et de l'an III, par l'ordonnance du 13 juillet 1815.

C'est encore le système qui fonctionne pour l'élection des députés, comme nous l'avons montré, en Prusse, en Saxe, en Bavière, en Suède, et pour certains députés autrichiens. Il est également employé pour les élections aux Chambres hautes, en Danemark et en Suède.

Le plus sérieux reproche qu'on puisse lui adresser, c'est de nécessiter une consultation électorale supplémentaire ; mais, au fond, est-ce là un obstacle qu'on ne puisse surmonter ? La nécessité de mettre une fois de plus le corps électoral en mouvement, est un inconvénient ; cela n'est pas douteux dans l'état actuel de nos mœurs électorales ; mais n'y trouve-t-on pas d'abord l'avantage de connaître, une fois de plus, l'expression exacte de l'opinion publique ? Il semble que ce ne soit pas toujours une chose superflue ! N'y trouve-t-on pas le moyen, comme nous l'avons précédemment

indiqué, de réduire à son strict minimum la durée de la période électorale ? Avec le système actuel, en effet, lorsqu'une circonscription a une certaine étendue, ne faut-il pas un temps très long à chacun des candidats pour parcourir sa circonscription, exposer son programme et se faire connaître de ses électeurs ? Avec un collège électoral du second degré, composé d'un nombre restreint d'hommes distingués par leurs lumières et leur situation sociale, ne semble-t-il pas qu'il suffirait d'un délai très court pour que ces électeurs prissent parti entre des candidats dont les opinions et les tendances sont connues, et dont les programmes ont d'ailleurs été publiés ?

N'avons-nous pas montré, de même, que ce système diminuerait, dans une large mesure, les tentatives des intrigants et des corrupteurs ?

Il semble qu'un système qui présente de tels avantages, mérite bien qu'on s'y arrête quelque peu.

Enfin, il est un dernier mode de désignation des représentants par le suffrage indirect ; c'est celui qui consiste, lorsqu'il existe déjà une Assemblée représentative, à donner à ses membres un droit de suffrage qui pourrait se porter, par voie de cooptation, sur des individualités éminentes de

l'administration, de l'armée, des cultes, des sciences, des lettres, de la politique, de l'industrie, etc. On formerait, de la sorte, une représentation nationale, dégagée de la préoccupation des intérêts locaux. Combien de fois n'arrive-t-il pas que de pareilles individualités qui, par ailleurs, feraient l'honneur d'une représentation nationale, restent à l'écart de la politique, parce qu'elles n'ont pas d'influence locale particulière, ou qu'elles ne sont pas disposées à affronter les luttes électorales ?

Le Sénat, tel qu'il avait été institué par la loi du 24 février 1875, comprenait 75 membres voyageurs, dits inamovibles, qui, après avoir été nommés par l'Assemblée nationale, se recrutaient ensuite, en cas de décès, par voie de cooptation. Cette Assemblée ne s'est-elle pas toujours trouvée mieux composée que la Chambre des députés ? Nous pensons qu'on a commis une faute lorsqu'on a supprimé, sans distinction, en 1884, le système des sénateurs dits inamovibles. On a condamné en bloc deux idées qui, cependant, n'avaient aucun lien nécessaire entre elles : la durée viagère de la fonction et le suffrage indirect.

Si la durée viagère d'une fonction peut sembler contraire à nos idées sur la souveraineté natio-

nale, rien n'empêchait de conserver le suffrage indirect dont on ne tirait que des avantages ; il aurait suffi que le mandat de ces représentants eût une durée égale à celui des représentants des départements.

En résumé, nous nous trouvons en présence de deux systèmes de scrutin : le scrutin direct d'un côté, tel qu'il est en usage chez nous pour les élections des membres de la Chambre des députés, et le scrutin indirect de l'autre, avec ses différentes modalités.

Nous avons tenu à montrer, sans parti-pris, et très impartialement, les avantages que chacun d'eux présente, comme nous avons signalé les inconvénients qui y sont forcément inhérents ; nous avons désigné quelles législations électorales employaient le scrutin direct, quelles autres faisaient usage du suffrage indirect.

Nous avons également montré quelle différence profonde il y avait, quoique le préjugé contraire soit courant, entre le suffrage indirect et le suffrage restreint avec lequel les gens de mauvaise foi tendent à le faire confondre ; nous avons fait voir comment le principe de la souveraineté nationale et celui du suffrage universel, n'excluaient en aucune sorte le suffrage indirect.

Il nous reste, maintenant, à conclure et à dire quel est, à notre avis, le meilleur, du scrutin direct ou du suffrage indirect.

Nous répondrons que la question n'est pas susceptible de réponse absolue. Chacun de ces deux systèmes a ses avantages comme il a ses inconvénients, et il nous semble que la réponse ne doit pas être la même, selon qu'il s'agit d'élections communales ou d'élections politiques, selon qu'on s'adresse à des électeurs capables, ou à un corps électoral ignorant.

Pour des élections communales, le suffrage direct nous semble préférable ; et nous avons dit la raison ; c'est que l'électeur peut connaître personnellement les hommes qu'il choisit, et contrôler immédiatement leur mode d'administration.

Pour les élections politiques, au contraire, nous inclinerions franchement pour le suffrage indirect. Nous sommes persuadés qu'en théorie, le suffrage direct est le meilleur ; nous sommes persuadés qu'il joint à l'excellence, la simplicité, ce qui est une qualité précieuse en matière d'élections. Mais nous sommes persuadés aussi, la théorie n'étant pas toujours ce qu'il y a de meilleur à mettre en pratique, que, dans l'état actuel de nos mœurs

électorales, le suffrage indirect serait préférable.

De même, le suffrage direct présenterait de grands avantages si les électeurs étaient tous capables de faire de bons choix ; mais la masse des électeurs est encore ignorante ; elle est encore remplie de préjugés ; elle est sujette à des emportements aussi faciles qu'ils peuvent être funestes ; son éducation politique est encore moins avancée que son éducation morale. Dans de semblables conditions, nous la jugeons parfaitement incapable d'apprécier sainement et raisonnablement le mérite et la valeur des candidats.

C'est là, finalement, une raison qui nous fortifie dans notre opinion, c'est qu'en l'état actuel, si nous voulons améliorer les résultats du suffrage, il faut commencer par améliorer l'organisation du suffrage lui-même ; en matière politique, le scrutin direct est mauvais, ne craignons pas de le dénoncer courageusement, et si nous estimons le suffrage indirect meilleur, adoptons le suffrage indirect. Il est difficile de retourner en arrière, et de restreindre un droit concédé ; mais c'est une idée qu'il ne faut pas non plus exagérer ; et bien qu'on ne puisse agir en pareille matière qu'avec la plus extrême prudence, bien qu'on risque de

provoquer des froissements qui seront d'autant plus désagréables qu'ils seront plus nombreux, c'est une idée qui ne devra jamais arrêter des hommes de cœur, soucieux d'accomplir leur devoir envers la nation.

CHAPITRE VII

SCRUTIN UNINOMINAL ET SCRUTIN DE LISTE

On appelle, en matière politique, scrutin uninominal, un scrutin dans lequel le collège électoral n'a qu'un seul député à élire, et dans lequel chaque électeur, par suite, ne vote que pour un seul candidat. On appelle au contraire scrutin de liste, un scrutin dans lequel le collège électoral est appelé à élire un certain nombre de députés, proportionnel à sa population, et dans lequel chaque électeur a le droit de porter sur son bulletin de vote autant de noms qu'il y a de députés à élire.

De ces deux systèmes, quel est le meilleur ? C'est ce que nous allons essayer de déterminer.

Et d'abord, si la continuité dans l'emploi d'un système de scrutin pouvait être une présomption en faveur de sa supériorité, ce ne serait pas de cette manière que nous parviendrions à fixer notre choix en cette matière. Depuis l'établissement du

suffrage universel en France, ces deux modes de scrutin ont en effet alterné périodiquement.

Etabli par le décret du 3 mars 1849 (art. 9) le scrutin de liste par département est maintenu par la loi du 15 mars 1849. Mais la Constitution de 1852 (art. 36), le prohibe et décide que « les députés seront élus par le suffrage universel sans scrutin de liste ». La loi du 21 mai 1870 (art. 31) maintient cette prohibition.

Le Gouvernement de la Défense nationale remit en vigueur, en 1870-71, la loi du 15 mars 1849, c'est-à-dire le scrutin de liste pour les élections à l'Assemblée nationale; et le même mode fonctionna pour les élections partielles à cette Assemblée de 1871 à 1876.

La loi organique du 30 novembre 1875 établit, au contraire, le scrutin uninominal par arrondissement. « Les membres de la Chambre des députés, dit-elle dans son art. 14, sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement administratif nomme un député. »

La loi du 24-28 février 1875, par contre, fait élire les sénateurs au scrutin de liste.

En 1885, une loi du 16 juin rétablit le scrutin de liste par département pour l'élection des députés. Enfin la loi du 13 février 1889 a réintroduit

dans notre législation le scrutin uninominal par arrondissement.

En second lieu, si nous cherchions à former notre opinion par l'examen des législations électorales étrangères, nous ne serions pas fixés davantage, car tantôt nous voyons des nations passer du scrutin de liste au scrutin uninominal pour s'en tenir finalement à ce dernier, comme l'Angleterre ou l'Italie, tantôt, au contraire, nous en voyons abandonner le scrutin uninominal pour lui préférer le scrutin de liste, comme c'est le cas du Portugal aujourd'hui.

Il semble donc que nous devions plutôt chercher les raisons qui motiveront notre préférence, dans les qualités intrinsèques de ces deux systèmes, c'est-à-dire ici, dans les avantages et dans les inconvénients qui sont inhérents à chacun de ces deux modes de scrutin.

Dans ces limites même, les esprits les meilleurs sont encore partagés.

Lors de l'élaboration de nos lois constitutionnelles, en 1875, MM. Ricard et de Marcère, partisans du scrutin de liste, disaient : « Le corps électoral d'une circonscription restreinte songe particulièrement à lui et à ses affaires et perd un peu de vue les intérêts généraux du pays. Il donne

une sorte de mandat privé, spécial aux intérêts locaux, à son député, qui, de son côté, par devoir et non sans préoccupation de l'élection prochaine, soigne avec prédilection les intérêts de ses mandants. On peut craindre que le représentant ait trop de choses à régler avec le pouvoir exécutif, de qui dépendent les affaires qu'il traite, pour être un contrôleur incommode et pour contrarier la politique d'un ministère dont il a besoin. Il se fait ainsi entre les électeurs, l'élu et les ministres du pouvoir, un échange de bons procédés, dans lesquels du pays, de ses intérêts généraux, de sa politique et de son avenir il est tenu moins de compte qu'il ne faut ».

M. Dufaure, partisan du scrutin d'arrondissement, disait, au contraire :

« L'élection d'arrondissement est favorable aux intérêts permanents de la société. Elle sert le suffrage universel en l'éclairant davantage sur ses choix. La volonté des électeurs est plus libre, leur choix est plus spontané et il se forme entre eux et leurs élus un lien plus étroit, plus intime...

« Aussi les devoirs du mandataire envers ses commettants s'imposent-ils à lui d'une manière plus distincte. Il a besoin de conserver ses droits à leur estime, et l'honneur de son avenir dépend de

la conduite qu'il aura tenue pendant la durée de sa mission. Lui aussi, il ménage la popularité, mais la vraie, la bonne, la popularité durable. »

Quoiqu'il en soit, voici ce que l'on peut dire, selon nous, relativement à ces deux modes de scrutin :

1° Le principal avantage du scrutin uninominal par arrondissement, c'est qu'il est d'un maniement facile pour tous : chaque électeur peut connaître personnellement le candidat pour lequel il vote, et il y a tout lieu de penser qu'en donnant son vote, il choisit un homme de confiance. C'est déjà, certes, un point qui a son importance.

D'autre part, ce système conserve mieux à l'opinion des villes son expression électorale que le scrutin de liste, qui la noie dans le suffrage des campagnes.

Mais il ne manque pas d'inconvénients, et on peut lui reprocher, en particulier, de restreindre considérablement l'horizon électoral pour se préoccuper plus spécialement des seuls intérêts locaux. Il facilite la pression administrative et favorise la corruption électorale ; et chacun sait que ce ne sont pas là les moindres défauts d'une législation électorale bien comprise.

2° Par contre, le système du scrutin de liste a d'ardents défenseurs :

C'est lui, disent-ils, qui est le plus propre à dégager les idées dominantes dans le pays ; il appelle à voter sur des idées plutôt que sur des personnes ; il est plus favorable, par suite, à l'éducation politique du peuple. Sans doute, il suppose des comités, mais le scrutin uninominal aussi ! Et, précisément, à raison de l'étendue du collège, des comités rivaux peuvent s'élever, qui se font contrepoids : ces comités offriront plus de garanties et auront moins de pouvoir que ceux qui fonctionnent avec le scrutin uninominal.

Le scrutin de liste décourage, par l'étendue même du collège, la corruption électorale ; par là, il tend à améliorer les choix et à élever le niveau moral des assemblées.

Il permet aux représentants d'élargir leurs vues pour les porter au-delà et au-dessus de la préoccupation des seuls intérêts locaux ; l'intérêt général y trouve donc son avantage.

Il assure enfin mieux que le scrutin par arrondissement la liberté des votes.

Est-ce à dire que le système soit sans reproches ? Certainement non ; mais il nous semble que les uns sont sans portée ; quant aux autres, s'ils sont

plus sérieux, ils disparaîtraient en grande partie dans un système de suffrage indirect.

Avec le scrutin de liste, dit-on, l'électeur votera le plus souvent pour des candidats qu'il ne connaîtra pas ; il devra s'en remettre à des comités généralement sans mandat ; il lui faudra voter à l'aveugle ou par ordre. Quelle valeur pourra bien avoir alors un tel vote ? « Tous les gens réfléchis, dit Taine, sont d'accord pour traiter un tel système de jonglerie. Il semble qu'il ait été inventé pour contraindre l'électeur à choisir des hommes qu'il ne connaît pas, à voter au hasard, en aveugle..... Deux ou trois conciliabules parisiens fabriqueront d'avance les deux ou trois listes nécessaires, et un chien savant pourrait presque voter à la place de l'électeur. »

Mais cet inconvénient ne disparaît-il pas en grande partie avec le suffrage indirect ? Les électeurs du second degré ne seraient-ils pas à même de connaître et d'apprécier les candidats ? C'est ce que nous avons montré dans le chapitre précédent.

Un deuxième reproche fait au système du scrutin de liste, c'est qu'il peut fausser le vote de plusieurs manières :

1° En assurant le succès d'une liste entière qu'un ou deux noms populaires pourront faire passer.

2° En permettant à une petite minorité, lorsque deux partis à peu près d'égale force sont en présence, d'imposer ses volontés comme condition de son appoint.

3° De favoriser les villes, organisées en comités, au détriment des campagnes.

Tous ces inconvénients ne disparaissent-ils pas encore dans un système de suffrage indirect.

On accuse encore le scrutin de liste de favoriser le plébiscite sur un nom ; mais ce danger n'est-il pas conjuré depuis qu'on a fait la loi sur les candidatures multiples ?

Enfin, l'on reproche au scrutin de liste d'établir des inégalités choquantes entre les électeurs au point de vue du pouvoir politique : tel électeur votera pour dix députés et tel autre pour trois ou quatre seulement !

Mais le reproche ne s'adresse-t-il pas plutôt au *scrutin par département* qu'au *scrutin de liste* ? Et ne serait-il pas possible d'inventer tel autre mode de division, où les circonscriptions seraient à peu près égales comme population ?

Comme nous l'avons dit plus haut, les reproches faits au scrutin de liste sont ou bien sans grande portée, ou bien susceptibles de disparaître dans un système de suffrage indirect.

Lequel, du scrutin uninominal ou du scrutin de liste, jugeons-nous maintenant le meilleur ? Il semble que notre réponse doive être analogue à celle que nous avons faite, lorsqu'il s'est agi de choisir entre le suffrage direct et le suffrage à plusieurs degrés.

En théorie, nous estimons que le scrutin uninominal serait préférable, parce que la théorie ne tient compte ni des passions, ni des intrigues, ni des bassesses humaines, et que nous pensons que dans une élection la valeur morale de l'homme est plus importante encore que ses idées. Mais, nous l'avons dit, la théorie n'est pas toujours ce qu'il y a de meilleur à mettre en pratique ; on ne peut faire abstraction des passions ni des infirmités humaines, sous peine d'être constamment rappelé à la vérité ; et il n'est que malheureusement trop certain, que le scrutin uninominal favorise les passions, les intrigues, et facilite l'introduction de la corruption dans le régime parlementaire.

En pratique, nous jugeons préférable le sys-

tème du scrutin de liste ; mais comme en montrant les inconvénients auxquels il expose, nous avons signalé le remède qui lui convient, nous sommes partisans du scrutin de liste combiné avec le suffrage indirect.

Nous croyons qu'un tel système, seul, est capable de remédier aux résultats déplorables que nous donne le suffrage universel, tel que nous le mettons en pratique aujourd'hui.

CHAPITRE VIII

LE SUFFRAGE DOIT-IL ÊTRE ÉGAL POUR TOUS ?

LE VOTE PLURAL

Si le principe de l'égalité naturelle des hommes, en droit, implique nécessairement que chaque homme a, en principe, droit au suffrage, l'inégalité qui existe en fait entre les individus, tant au point de vue intellectuel qu'au point de vue social, n'autorise-t-elle pas à se demander s'il est équitable que ce droit de suffrage soit exercé par tous dans la même mesure ?

Est-il juste, autrement dit, que, dans une élection, la voix d'un homme âgé, possédant une instruction développée, ou bien occupant une haute situation, ne compte pas plus que celle d'un adolescent, d'un ignorant ou d'un déclassé ?

Est-il juste encore que, dans cette élection, la voix d'un père de famille qui représente à lui seul tant d'intérêts différents, ne compte pas plus que celle d'un célibataire ?

Ne serait-il pas équitable, en un mot, d'attribuer, dans le vote, un suffrage supplémentaire à raison d'une capacité supérieure, ou d'un intérêt représenté ?

C'est sur cette idée que repose le système du *vote plural*.

Dans ce système, chaque électeur se voit attribuer pour une même élection, une, deux, ou plusieurs voix, selon son âge, selon sa qualité de chef de famille, selon sa situation sociale, ses fonctions, ses diplômes ou sa fortune.

C'est là ce qui différencie le vote plural du *vote multiple*, dans lequel un même électeur n'a jamais qu'une seule voix dans une même élection, mais où le droit de vote lui est accordé partout où il a des intérêts.

Pour nous, nous ne pensons pas que le système du vote plural soit absolument conciliable avec le principe de l'égalité naturelle des hommes en droit. Sur ce point, nous différons avec Stuart Mill, dont il est difficile pourtant de suspecter le libéralisme :

« Dans toutes les affaires humaines, dit-il, toute personne qui est directement intéressée, et qui n'est pas sous une tutelle positive, a le droit d'avoir une voix ; ceci est admis ; et on ne peut

pas sans injustice lui refuser l'exercice de ce droit quand il n'est pas incompatible avec la sûreté de l'ensemble. Mais si chacun doit avoir une voix, chacun doit-il avoir une voix égale ?

« Voilà une proposition totalement différente. Quand deux personnes qui ont un intérêt commun dans une affaire sont d'opinions différentes, la justice exige-t-elle que les deux opinions soient regardées comme ayant exactement la même valeur ? Si, à vertu égale, l'une de ces personnes est supérieure à l'autre en savoir et en intelligence, ou si, à intelligence égale, l'une est supérieure à l'autre en vertu, l'opinion de l'être supérieur sous le rapport moral et intellectuel a plus de valeur que celle de l'être inférieur ; et si les institutions du pays affirment virtuellement que ces deux opinions ont la même valeur, elles affirment une chose qui n'est pas. L'un de ces deux êtres, comme le plus sage, ou comme le meilleur, a droit à une influence supérieure. La difficulté est de s'assurer lequel des deux a ce droit : un discernement impossible quant aux individus, mais qui peut s'exercer sur les masses avec une exactitude à peu près suffisante ».

Et, plus loin, « n'avoir pas de voix dans les affaires générales, est une chose ; voir accorder

aux autres une voix plus puissante, à cause d'une capacité plus grande pour la direction des intérêts communs, est une autre chose : les deux choses ne sont pas seulement différentes, elles sont incommensurables. » (Stuart Mill : *Traité du gouvernement représentatif*).

Le vote plural, avons-nous dit, ne nous semble pas compatible avec le principe de l'égalité naturelle des hommes en droit. Nous allons le montrer en examinant sur quelles raisons l'on se base pour attribuer à l'électeur une ou plusieurs voix supplémentaires. Nous avons déjà cité les principales : l'âge, la qualité de chef de famille, la possession d'une certaine fortune, la possession de certains diplômes ou certificats d'études, l'exercice de certaines fonctions ou professions.

Ramenons-les à trois groupes :

La richesse, la capacité, les intérêts représentés.

1° *Le vote plural à raison de la richesse.* — Le système électoral qui donnerait une voix supplémentaire à raison de la richesse, qu'elle se présente sous forme de possession d'immeubles d'une certaine valeur, d'inscriptions de rente ou de livrets de caisse d'épargne, ne nous semblerait pas compatible avec le principe de l'égalité naturelle des hommes en droit ; car ce système pro-

céderait de la même pensée que le système censitaire, et nous avons vu que le suffrage censitaire est en opposition absolue avec le principe du suffrage universel.

Nous avons posé comme règle fondamentale que le suffrage doit être accessible à tous, *sous les mêmes conditions*, et nous avons dit que ces conditions devaient avoir uniquement pour objet d'écarter du scrutin les incapables et les indignes, sans aucune considération tirée de la naissance, *de la fortune* ou d'un privilège social quelconque. Les gens sans fortune, avons-nous même ajouté, n'ont pas déjà trop à se féliciter de leur part de bonheur dans ce monde, pour qu'on ajoute l'inégalité politique à leur inégalité sociale.

Le raisonnement que nous avons fait à propos du suffrage censitaire, et les objections que nous avons faites à ce système, nous pouvons les appliquer à juste raison au système du vote plural basé sur la richesse.

Cependant, on a essayé de justifier le privilège attaché à la fortune, en raisonnant de la façon suivante :

N'est-il pas vrai que chacun a un intérêt d'autant plus grand dans l'Etat qu'il y possède plus de biens ?

Si cela est, n'est-il pas légitime qu'on possède une influence d'autant plus prépondérante qu'on a plus d'intérêt?

La situation est-elle autre que celle qui est faite aux actionnaires dans une société anonyme par actions ?

Il est juste alors que celui qui possède des biens, ait une influence proportionnelle à l'étendue de ces biens.

Le raisonnement est évidemment spécieux ; mais la situation d'un citoyen par rapport à l'administration de son pays, n'est pas comparable à celle d'un actionnaire par rapport à une société commerciale. Dans la société commerciale dont le but est de gérer une affaire particulière, la part de chacun est nettement déterminée par sa part d'actions. Dans l'Etat, au contraire, il serait difficile, à la vérité, de rechercher la part de chacun, relativement à chacune des grandes administrations et il saute aux yeux que cette part ne peut pas être proportionnée, en tous cas, à la fortune de chaque individu.

Le vote plural à raison de la richesse ne saurait donc être légitime ; il repose sur ce fait, que la richesse est une présomption de capacité ; nous allons justement voir que la capacité elle-même

n'est pas une raison suffisante pour légitimer le vote plural.

2° *Le vote plural à raison d'une capacité supérieure.* — Il semble au premier abord que l'idée séduise ; c'est d'ailleurs sous cette forme qu'elle est soutenue par Stuart Mill.

Stuart Mill déclare capable, toute personne ayant reçu une éducation supérieure à celle des classes qui vivent du travail manuel et à celle des petits boutiquiers : patrons, contre-maîtres, marchands en gros, banquiers, carrières libérales, etc. ; pour ceux qui n'ont pas de métier, on peut se baser sur les diplômes et certificats d'études.

Il semble qu'on commette ici une confusion ; s'il s'agissait du candidat lui-même, on comprend aisément qu'il serait avantageux et désirable que ce candidat possède des capacités supérieures, et qu'en raison de ces capacités supérieures, on lui accorde un certain nombre de voix supplémentaires ; ce serait alors quelque chose d'analogue aux points supplémentaires qu'on accorde pour l'entrée dans les grandes écoles à certains candidats, à raison de diplômes ou de connaissances particulières. Ce pourrait être là un projet à étudier.

Mais il s'agit ici simplement des électeurs, dont

le rôle consiste uniquement à choisir parmi les candidats le plus digne et le meilleur. La possession de diplômes, pas plus que celle de la richesse, n'est indispensable pour faire un bon choix; la moralité semble encore plus nécessaire, et, nous l'avons dit précédemment, le choix d'un brave homme ignorant vaut bien celui d'un malhonnête érudit.

3° Reste alors *le vote plural à raison de la pluralité des intérêts représentés*. — Nous rencontrons ici la seule raison qui puisse légitimer l'attribution d'un vote supplémentaire. Nous avons dit tout à l'heure : « Est-il juste que, dans une élection, la voix d'un père de famille, qui représente à lui seul tant d'intérêts différents, ne compte pas plus que celle d'un célibataire ? »

Est-il juste qu'une femme, des enfants, puisqu'ils n'ont pas le droit de voter par eux-mêmes, n'aient pas la faculté d'être représentés dans les intérêts qu'ils ont à faire valoir vis-à-vis de l'Etat ?

Le père de famille n'a-t-il pas à supporter, dans l'Etat, des charges incomparablement plus lourdes que le célibataire ? Qu'il s'agisse d'impôts en argent, ou de l'impôt du sang, n'est-il pas infiniment plus chargé ?

Ne serait-il pas équitable qu'il ait une plus

grande influence dans l'administration des dépenses publiques?

Remarquons ici qu'il n'est plus question de considération de fortune, ou de classe sociale, comme dans les deux systèmes que nous avons étudiés précédemment. Nous avons, au contraire, posé le principe de l'égalité naturelle de tous les individus, en droit, lorsque nous avons étudié le principe de la souveraineté nationale. Mais, de ce que nous n'avons pas cru qu'il était raisonnable d'accorder le droit de suffrage aux femmes et aux enfants, il n'en faudrait pas conclure que nous refusons à ces catégories d'individus le droit d'être représentés d'une façon effective dans l'administration des affaires de l'Etat.

Une telle conception nous paraîtrait inique, et nous regrettons de constater que c'est elle qui est mise en pratique, pourtant, dans notre législation actuelle.

C'est au nom de l'égalité outrageusement violée qu'il faut réclamer la pluralité de suffrage pour le père de famille. Il semble équitable d'attribuer deux votes à tout homme marié, et d'ajouter un vote supplémentaire pour chaque nombre d'enfants déterminé, par exemple pour deux enfants. Ce sera juste, d'abord; ce sera utile, ensuite,

puisque ce sera la légitime récompense donnée aux pères de famille.

Telles sont, en résumé, les réflexions que suggère le système du vote plural.

Proposé comme correctif du suffrage universel, ce système l'atteint, le plus souvent, dans son principe, et pourrait difficilement être accepté dans un pays foncièrement démocratique.

Il fonctionne en Belgique, mais nous pensons que ce n'est qu'à titre de transition entre le suffrage censitaire qui fonctionnait depuis la Constitution du 7 février 1831, et le suffrage universel tel que l'a institué la nouvelle loi du 12 avril 1894.

Le même électeur peut y cumuler, en effet, jusqu'à trois voix dans les élections législatives et provinciales, et jusqu'à quatre voix dans les élections communales.

Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur âgé de trente-cinq ans accomplis, marié, ou ayant, s'il est veuf, descendance légitime, qui paye à l'Etat au moins cinq francs de contribution personnelle sur la valeur locative, les portes et fenêtres et le mobilier des habitations et bâtiments occupés, ou qui, cotisé pour pareille contribution, est exempté du paiement à raison de sa profession (L. 12 avril 1894, art. 4).

Un vote supplémentaire est attribué à l'électeur (dès l'âge de 25 ans) propriétaire soit d'immeubles ayant un revenu cadastral de 48 francs au moins, soit d'une inscription au grand-livre de la dette publique, ou d'un carnet de rente à la Caisse générale d'épargne et de retraite d'au moins 100 francs de rente. La propriété des immeubles doit exister depuis un an au moins ; l'inscription ou le carnet, depuis 2 ans (L. 12 avril, 1894, art. 5). La propriété de la femme est comptée au mari ; celle des enfants mineurs au père (art. 16).

Deux votes supplémentaires sont attribués :
1° aux électeurs porteurs de certains diplômes ou d'un certificat de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés (loi du 12 avril 1894, art. 6 et 17) ;

2° Aux électeurs qui remplissent ou ont rempli certaines fonctions publiques, exercent ou ont exercé certaines professions déterminées pendant le temps prescrit par la loi (Loi du 12 avril 1894, art. 6 et 19).

L'électeur peut annuler le vote supplémentaire de l'article 4 et celui de l'article 5. Nul ne peut cumuler plus de trois votes.

Nous rencontrons donc, dans la loi électorale

belge, presque toutes les causes sur lesquelles peut être fondé le vote plural ; nous avons examiné particulièrement chacune de ces causes ; nous avons montré en quoi elles étaient incompatibles pour la plupart avec le principe du suffrage universel ; notre conclusion s'impose donc d'elle-même :

Séduisant dans la forme, le système du vote plural est impraticable dans le fond, pour un pays foncièrement démocratique comme est le nôtre, parce qu'il heurte violemment le suffrage universel dans ce qu'il a de plus élevé : l'égalité de tous devant le suffrage.

Nous avons trop lutté pour acquérir nos libertés, nous sommes trop imbus des principes de la Révolution de 89, ils ont poussé des racines trop profondes jusque dans les parties les plus éloignées du pays, pour qu'on vienne aujourd'hui préconiser un système qui favoriserait la fortune, les diplômes ou les hautes fonctions.

L'égalité de tous devant le suffrage doit être une religion ; et c'est au nom même de cette religion, poussée à ses conséquences les plus logiques, que nous réclamons pour la femme et pour les enfants le droit d'être représentés dans l'administration du pays.

Qu'on appelle le système que nous pratiquons actuellement système égalitaire, ou qu'on appelle celui qui donne des voix supplémentaires au mari ou au père, système plural, c'est une question de définitions sur laquelle il est facile de s'entendre. Pour nous, nous ne sommes pas éloignés de croire que celui des deux qu'on devrait qualifier de plural n'est pas celui qu'on pense ; nous estimons, en effet, que l'égalité de tous devant le suffrage universel n'existerait réellement que si le mari représentait les intérêts de la femme, et le père ceux des enfants.

Notre conclusion sera donc la suivante : Nous sommes contre tout suffrage plural basé sur les capacités ou sur les richesses, sous quelque forme que les unes ou les autres se présentent. Nous sommes partisans, au contraire, d'un système plural dans lequel une voix supplémentaire serait accordée au mari ou au père de famille ; nous aimerions mieux pouvoir dire : Nous sommes pour le suffrage universel qui admet la représentation des femmes et des enfants.

CHAPITRE IX

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE DES MINORITÉS

Supposons une élection dans un collège électoral comprenant 100.000 électeurs : 60.000 sont libéraux ; 40.000 sont conservateurs. Il y a deux listes de dix membres en présence, l'une libérale, l'autre conservatrice ; n'est-il pas évident que si les deux partis sont bien disciplinés, la liste libérale passera tout entière alors que pas un membre de la liste conservatrice ne sera élu ? Qu'arrivera-t-il alors ?

C'est que 60.000 membres du collège électoral seront représentés par 10 députés, c'est-à-dire 4 par 6.000 libéraux, pendant que les 40.000 conservateurs ne seront même pas représentés ?

Ce système est-il équitable ? Ne serait-il pas plus juste d'attribuer, à chaque parti politique, un nombre de représentants proportionnel à sa force numérique ?

L'opinion de la majorité aurait quand même la majorité dans la représentation, et la minorité pourrait au moins défendre ses intérêts !

« Parce que la majorité doit prévaloir sur la minorité, dit Stuart Mill, faut-il que la majorité ait tous les votes, que la minorité n'en ait aucun ? Est-il nécessaire que la minorité ne soit même pas entendue ? Dans une démocratie réellement égale, tout parti, quel qu'il soit, serait représenté dans une proportion, non pas supérieure, mais identique à ce qu'il est.

« Une majorité d'électeurs devrait toujours avoir une majorité de représentants ; mais une minorité d'électeurs devrait toujours avoir une minorité de représentants. Homme pour homme, la minorité devrait être représentée aussi bien que la majorité. »

Telles sont les raisons que font valoir les partisans du système de la représentation proportionnelle des minorités.

Il semble que ce soit encore la notion essentielle du régime représentatif, et, par conséquent, de la souveraineté nationale qui soit mise en jeu ici.

Si l'on veut voir dans les représentants du pays, des mandataires à qui la nation délègue l'exercice de ses droits de commandement, il n'est pas

douteux que le corps représentatif doive être la reproduction exacte, la photographie fidèle du corps représenté.

« Si dans le corps représenté, disait M. Pirmez devant les Chambres belges, il y a du noir, du bleu, du rouge, il faut que dans le corps représentant il y ait du noir, du bleu, du rouge. »

Mais nous avons eu plusieurs fois l'occasion, dans le cours de cette étude, de combattre cette conception, que nous jugeons fausse, du principe de la souveraineté nationale ; et nous avons dit que les représentants devaient être considérés comme des gens, choisis parmi les meilleurs et les plus dignes, à qui nous nous en remettons du soin de diriger et d'administrer la chose publique. Dans ces conditions, nous ne concevons donc pas la nécessité d'une représentation qui soit l'image parfaite du pays.

Comment d'ailleurs procéder à une évaluation tant soit peu précise d'une minorité ? Il faudrait procéder d'abord à un scrutin préliminaire qui permettrait de compter les voix dans chaque parti, pour pouvoir ensuite attribuer une représentation proportionnelle à chaque minorité !

Sur quelle base fixe s'appuierait-on pour cataloguer, pour étiqueter chaque parti ?

Quoi de plus capricieux, de plus ondoyant, de plus subtil qu'une majorité ? Le sera-t-elle encore demain si elle l'est aujourd'hui ?

Le groupement des suffrages n'est-il pas variable avec chaque sorte d'intérêt ?

Tel député, républicain, en conformité d'opinion avec un de ses collègues sur la forme par exemple du gouvernement, ne pourra-t-il pas, au même instant, différer d'avis avec ce même collègue sur la question du libre échange ou de la protection.

Il y a d'autres éléments encore qui peuvent entrer en jeu. Ne trouve-t-on pas, dans un même pays, des catholiques, des protestants, des libre-penseurs ou des juifs ?

Dans quelle catégorie mettra-t-on :

Un républicain protectionniste et libre-penseur ;

Un conservateur protectionniste aussi et catholique ;

Un socialiste libre-échangiste et libre-penseur.

Les classera-t-on par opinion politique, économique ou religieuse ?

Franchement, il semble qu'on rêve en recherchant la représentation photographique du pays.

Est-ce à dire que nous soyons partisans absolus du système majoritaire ? En aucune sorte ;

nous trouvons, au contraire, qu'avec le système majoritaire, les partis ne cherchent plus seulement à obtenir leur quote-part dans les élections, ou leur part légitime d'influence dans les affaires publiques, mais bien à conquérir le pouvoir effectif et tous les avantages qu'il donne. Pour y arriver, ils se montrent faciles à toutes les compromissions et prompts à tous les déguisements. Ils sont beaucoup moins préoccupés de propager leurs doctrines que de surprendre la religion des électeurs. Ils roulent les couleurs de leur drapeau autour de la hampe, ne laissant flotter au vent que celle qu'ils supposent devoir séduire un peuple inattentif et crédule; ils inventent des étiquettes fallacieuses, ils exploitent des rancunes; ils synthétisent des mécontentements; ils offrent et ils acceptent des alliances sans nom, à l'abri des formules les plus équivoques. Et c'est ainsi qu'on voit se former des coalitions étranges, où se rencontrent et restent confondus les personnalités les plus disparates et les programmes les plus contraires. Alors, un citoyen libéral vote, ne voulant pas s'abstenir, pour un révolutionnaire, un socialiste pour un royaliste, en gémissant tous les deux sur les fourches caudines sous lesquelles on les oblige de passer. De ces votes, confus et

trompeurs, sortent ces majorités multicolores qui, à leur tour, se forment et se déforment aussi rapidement que les monticules de sable au désert, sous le souffle des vents de chaque jour.

Voilà, certes, des inconvénients graves reprochés au système majoritaire, et c'est justement pour y remédier, qu'on préconise le système de la représentation proportionnelle des minorités. Une fois qu'on a admis que ce système n'est pas incompatible avec le principe de la souveraineté nationale, qu'il n'attente ni au suffrage universel ni à son autorité, la thèse des partisans de ce mode de représentation ne manque pas d'être légitime, et les arguments qu'elle fait valoir en sa faveur ne laissent pas que d'être très graves.

Nous avons déjà dit, qu'on part de cette idée que, « dans une démocratie réellement égale, tout parti, quel qu'il soit, doit être représenté dans une proportion identique à ce qu'il est... Homme pour homme, toute minorité doit être représentée aussi bien que la majorité. »

Dès l'instant où cette idée est posée à l'état de principe, d'axiome, la conséquence logique qu'on en déduit est très simple : Tout système d'élection à la majorité est injuste. Et, en effet, dit-on, prenons un collège électoral, une circonscription

électorale, et examinons ce qui va s'y passer :

Il y a 30.000 électeurs ; X., qui est élu, a obtenu 17.000 voix, et le voilà le fondé de pouvoirs des 30.000 électeurs, alors que 13.000 ont voté contre lui ? C'est profondément injuste ! Mieux que cela : Il se peut que le résultat de l'élection ait nécessité un deuxième tour de scrutin ; il se peut qu'il y ait eu plusieurs candidats en ballottage.

X. a pu être élu avec 12.000 voix, Y. et Z. en ayant obtenu 10.000 et 8.000 !

Il a pu même y avoir, comme il arrive dans tout scrutin, des abstentions nombreuses, et, finalement, le représentant élu n'aura obtenu peut-être que 8.000 ou 9.000 voix !

Que dire d'un système qui aboutit à de pareilles conséquences ?

Et les défenseurs de la représentation proportionnelle des minorités donnent des chiffres à l'appui de leur thèse :

En 1877, disent-ils aux élections générales avec le scrutin d'arrondissement, la statistique a donné les résultats suivants :

Abstentions,	19 0/0.
Votants,	81 0/0.
Voix obtenues par les élus,	49 0/0.
Voix obtenues par leurs concurrents,	32 0/0.

En additionnant les voix des abstentionnistes avec celles de la minorité baltue, on constate donc que 52 0/0 des électeurs n'a pas été représentée dans l'administration générale des affaires du pays.

En 1881, la statistique nous donne les chiffres suivants :

Abstentions	31 0/0
Votants	69 0/0
Voix obtenues par les élus	45 0/0
Voix obtenues par leurs concurrents	24 0/0

C'est donc encore une proportion de 55 0/0 qui n'a pas eu de représentation.

En 1885, avec le scrutin de liste, on a compté :

Abstentions	24 0/0
Votants	76 0/0
Voix obtenues par les élus	42 0/0
Voix obtenues par leurs concurrents	34 0/0

C'est donc la proportion exorbitante de 58 0/0 des électeurs qui n'a pas eu de représentants !

De pareils résultats ne sont-ils pas très graves ? Aussi qu'en résulte-t-il le plus souvent, ajoutent les partisans de la représentation des minorités ? C'est que :

Les électeurs découragés s'abstiennent de participer aux votes ;

Le Parlement manque de l'autorité qu'il devrait avoir, parce qu'il ne représente pas effectivement, mais seulement fictivement, la nation ;

Les décisions les plus graves sont prises souvent par des majorités qui peuvent être très minimes à la Chambre, et qui, dans tous les cas, ne représentent qu'une très faible minorité dans le pays ;

Le gouvernement, manquant enfin du contrôle et de la contradiction qui l'éclaireraient parfois, est plus exposé à mal gouverner et à abuser de son pouvoir.

Ces raisons ont, à coup sûr, leur importance ; mais peut-être aucune d'elles n'est-elle sans réponse.

Et d'abord, est-il exact que les abstentions soient toutes provoquées par des électeurs découragés ? Rien n'est moins certain, et nous avons des raisons de penser que beaucoup d'abstentionnistes se sont abstenus de voter, parce qu'ils étaient assurés d'avance du succès de leur candidat ; ils étaient légèrement indisposés le jour du vote ; ou bien ils étaient à la campagne, ou bien encore, comme les élections se font en général le dimanche, ils avaient une partie projetée qu'ils

n'ont pas cru indispensable de remettre ; ils se sont alors abstenus d'aller voter.

La lutte eût-elle été chaude, le candidat préféré eût-il été sur la limite, leur manière d'être eût été différente, et ils n'auraient pas manqué d'apporter, dans la balance, le poids de leurs suffrages.

Qu'il y ait donc des découragés dans les abstentionnistes, qu'il y ait encore des indifférents ; mais qu'on ne s'obstine pas à n'y voir que des opposants ; ce serait user de partialité pour les besoins de sa cause.

La deuxième raison qu'on donne ne semble pas plus irréfutable. Est-ce vraiment parce que nous aurions une Chambre qui renfermerait des groupes de toutes nuances, sorte de mosaïque politique, des partis nombreux et distincts, que le Parlement en acquerrait une autorité plus considérable ? Nous ne le pensons pas non plus, et nous croyons que rien n'est plus funeste dans une Assemblée que l'opposition de nombreux partis, avec sa conséquence inévitable : l'esprit de parti.

Le gouvernement qui ne pourrait compter sur une majorité stable, ne serait pas lui-même un gouvernement solide, et l'émiettement de cette majorité le mettrait constamment à la merci des

coalitions. Dès lors, plus d'autorité dans l'administration, plus d'esprit de suite dans la direction des affaires du pays.

On reproche encore au régime majoritaire de permettre que les décisions les plus graves puissent être prises souvent par des majorités qui sont faibles à la Chambre, et qui, dans tous les cas, ne représentent que des minorités du pays. Mais un tel reproche peut-il être sérieux? La représentation proportionnelle des minorités pourrait-elle procéder d'une manière différente? Je prends deux membres au hasard dans l'une quelconque de ces « minorités ». Tous les deux sont d'accord, je veux le supposer, sur la forme du gouvernement. C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, ils sont classés dans la même minorité.

Demain, la discussion tombe, à la Chambre, sur une question économique : libre échange, par exemple, ou protection ; monométallisme ou bimétallisme ; impôts directs ou indirects ; assurance obligatoire ou non sur les accidents du travail ; sur une question coloniale, ou diplomatique, ou militaire ou bien encore judiciaire (tout arrive).

Ces deux membres devront-ils avoir forcément des opinions identiques sur toutes ces questions différentes?

Alors, dans un système comme dans l'autre, qui décidera, si ce n'est une majorité, quelque relative qu'elle soit ?

Il reste enfin une dernière objection faite au système qui n'admet pas la représentation des minorités, c'est le manque de contrôle et de contradiction qui expose le gouvernement à abuser de son pouvoir !

Nous reconnaissons très volontiers l'utilité, la nécessité même d'une opposition dans une assemblée représentative, et personne, j'imagine, ne songe à contester une pareille utilité.

Mais est-il indispensable, pour arriver à un pareil but, je parle ici des assemblées parlementaires, de recourir au système spécial de la représentation des minorités ?

Est-il vraiment une minorité nombreuse qui ne puisse, dans le système actuel, trouver le moyen d'avoir sa représentation particulière ?

Nous ne le pensons pas, et voilà pourquoi nous croyons que le système de la représentation proportionnelle des minorités, séduisant en apparence, n'est pas un mode de perfectionnement désirable du droit de suffrage politique. Les minorités n'ont rien à réclamer, lorsqu'on leur accorde la garantie de leurs droits individuels, car elles ont

alors toute liberté pour agir par la propagande ; qu'elles usent alors de cette liberté, et, si leur cause est bonne, elles ne manqueront vraisemblablement pas de se transformer en majorités.

Après avoir étudié le système de la représentation proportionnelle dans son principe, il nous resterait, pour être complet, à l'étudier dans son application. Nous nous bornerons à énumérer ici les différents systèmes qui ont été proposés ou appliqués pour permettre la représentation proportionnelle des minorités. Les uns sont très simples, mais très arbitraires ; les autres sont plus équitables, mais ils sont très compliqués !

Parmi les premiers, nous citerons :

- 1° Le système du vote limité ou liste incomplète ;
- 2° Le système du vote accumulé ;
- 3° Le système de la simple pluralité.

Parmi les seconds, nous citerons :

- 4° Le système de Hare, ou système du quotient ;
- 5° Le système de la concurrence des listes ;
- 6° Le système de M. d'Hondt, ou système du chiffre répartiteur.

Et nous renverrons, pour l'étude détaillée de chacun de ces systèmes, aux ouvrages spéciaux sur la matière.

CHAPITRE X

LA REPRÉSENTATION DES GROUPEMENTS PROFESSIONNELS

La thèse de la représentation proportionnelle des minorités nous conduit tout naturellement à une thèse voisine : celle de la représentation des groupements professionnels. Tout à l'heure, il s'agissait d'organiser le suffrage en se basant sur les différents partis politiques ; il s'agit, maintenant, de l'organiser en prenant pour base les divers intérêts économiques du pays, ou plus exactement les divers groupements professionnels du pays.

Considérons, par exemple, une région quelconque d'un pays. Si l'on examine les différents intérêts économiques qui y entrent en jeu, on trouve : les intérêts agricoles, les intérêts industriels, les intérêts commerciaux, les intérêts des professions libérales, etc., etc. Chacun de ces in-

térêts économiques détermine des groupements professionnels. Il s'agit de donner pour base à la représentation, ces divers groupements professionnels, auxquels on attribuerait un nombre de représentants proportionnel au nombre des électeurs compris dans chaque groupe.

C'est une combinaison que beaucoup d'esprits envisagent aujourd'hui avec faveur, et qui, d'ailleurs, n'est pas absolument nouvelle.

Au Moyen Age, où l'on avait une conception différente de celle que nous avons aujourd'hui relativement à la formation et au rôle des Assemblées représentatives, les membres de ces Assemblées n'étaient pas considérés comme représentant la nation entière ; ils représentaient uniquement le groupe social qui les avait élus et délégués ; le noble représentait la « noblesse », le prêtre, le « clergé » ; le bourgeois, le « tiers état ».

Les Etats généraux étaient une réunion d'hommes ayant pour mission de soutenir les prétentions de leurs commettants, soit contre les autres groupres, soit contre la royauté, et les Etats de 1789 furent la réunion des *délégués* des trois ordres.

La Révolution donna une orientation nouvelle aux théories et aux faits : on déclara que, désor-

mais, les membres des Assemblées, élus au nom de la Nation, la représentaient dans son ensemble (Const. 1791, titre III, ch. 1, sect. 3, art. 7). Il n'y eut plus d'ordres séparés dans l'Etat, et l'on supprima, par là-même, et les groupements nationaux, et les groupements locaux, et les corporations d'Arts et Métiers.

Nous avons dit que la combinaison préconisée par les partisans de la Représentation professionnelle consistait essentiellement à grouper les citoyens qui ont, surtout par leur profession, les mêmes intérêts matériels ou moraux, et à leur donner le droit d'élire des représentants spéciaux.

Comment ce groupement sera-t-il organisé, comment cette représentation sera-t-elle déterminée? C'est ce que nous allons voir, et nous trouverons, à ce sujet, plusieurs conceptions :

Dans l'une, on transforme en collèges électoraux des groupes antérieurement organisés et ayant une existence permanente, qui répond à de certains besoins; c'est ce qui se passe en Autriche, où la loi donne cette qualité aux Chambres de commerce et d'industrie. On sait, en effet, que la Chambre des députés autrichienne est composée, par les lois du 2 avril 1873 et 4 octobre 1882, de 353 députés, répartis entre quatre séries de

collèges distincts ou *curies* : 85 sont élus par les *grands propriétaires fonciers*; 21 par les *Chambres de commerce et d'industrie*; 118 par les *villes, marchés et lieux industriels*; et 129 par les *communes rurales*.

Dans la curie des Chambres de commerce et d'industrie, le collège électoral est formé par les membres de chacune de ces Chambres.

On considère alors, pour justifier cette conception, que la nation confie et commet à des groupes professionnels ou autres le droit d'élire, en son nom et pour elle, un certain nombre de députés, comme elle le commet aux sections électorales, et il semble que ce soit à ce point de vue que se soit placée la loi espagnole du 26 juin 1890. Cette loi, tout en consacrant le système du suffrage universel, donne, en effet, à certains groupes : Universités littéraires, Sociétés économiques d'amis du pays, Chambres du commerce, industrielles et agricoles, officiellement organisées, le droit d'élire, sous le nom de Collèges spéciaux, un certain nombre de députés et de sénateurs. Nous y voyons, en effet :

9	sénateurs	élus	par	le	Haut Clergé
6	—	—	—	—	l'Académie
10	—	—	—	—	l'Université
5	—	—	—	—	les Corporations
(dites Sociétés Economiques d'amis du Pays).					

Total 30

Quant à l'élection des députés, l'art. 21 de la loi précitée décide qu'un certain nombre d'entre eux seront élus par les groupes qui ont déjà le privilège d'élire les sénateurs : Haut-Clergé, Université, Académie, Sociétés d'amis du Pays, Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture. Chacun de ces groupes élit un député par 5.000 électeurs dont il se compose, et plusieurs groupes ont la faculté de se réunir pour former ce chiffre de 5.000.

Nous avons vu plus haut sur quelle fiction on s'appuyait pour justifier un tel système.

On peut entendre autrement la représentation des intérêts. Au lieu de transformer en collèges électoraux des groupes antérieurement organisés et ayant une existence permanente, on ne réunit que momentanément, en vue du vote, tous les citoyens qui exercent la même profession ou des professions similaires pour les faire participer

à l'élection d'un certain nombre de députés ; et, il semble que cette idée ne soit pas inconciliable avec le principe de la souveraineté nationale, à condition que le nombre des députés attribué à chaque groupe professionnel soit dans la proportion du chiffre de ses membres par rapport à celui de la population totale.

C'est le système qu'indiquait Sieyès, sans l'approfondir, d'ailleurs, dans un de ses discours à la Convention : « Si l'on voulait, dit-il, instituer le mieux en ce genre, dans mon opinion, on adopterait une combinaison propre à donner à la législature un nombre à peu près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries qui comportent le mouvement et la vie d'une société qui prospère, je parle de l'industrie rurale, de l'industrie citadine et de celle dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture de l'homme. Un jour viendra, et l'on s'apercevra que ce sont là des questions importantes. »

C'est le système repris par M. Charles Benoist et qui a paru d'abord dans une série d'articles de la *Revue des Deux-Mondes*, en 1895 et 1896.

M. Charles Benoist, voulant *organiser* le suffrage universel, conçoit une Chambre des députés qui serait la représentation professionnelle de la France.

Cette Chambre aurait cinq cents députés, c'est-à-dire un député par vingt mille électeurs. Les élections auraient lieu, non par arrondissement, mais entre électeurs groupés suivant leurs professions. Sur cent mille électeurs comportant pour tel département cinq députés, si les agriculteurs sont au nombre de quarante mille, ils choisiront parmi eux deux députés ; les industriels, s'ils sont vingt mille, éliront un député ; les commerçants, s'ils atteignent ce chiffre, éliront le quatrième député ; enfin les professions libérales, les rentiers, les fonctionnaires, ceux qui ne formeraient pas un groupe assez nombreux pour voter seuls, s'assembleraient en un collège mixte qui nommerait le cinquième député.

Et l'auteur propose sept groupes professionnels très larges, susceptibles de servir de cadres au suffrage universel organisé.

- 1° Agriculture ;
- 2° Industrie ;
- 3° Transports, Postes et Télégraphes ;
- 4° Commerce ;
- 5° Administration publique ;
- 6° Professions libérales ;
- 7° Rentiers.

Chaque catégorie, dans chaque département, aurait un nombre de députés proportionné à son importance numérique. Voici le département du Nord, le plus peuplé après la Seine; il aura 19 députés ainsi répartis :

5	nommés	par	et	dans	le	groupe	de	l'Agri-
								[culture.
9	—	—	—	—	—	—	—	l'Industrie.
1	—	—	—	—	—	—	—	des Transport, etc.
3	—	—	—	—	—	—	—	du Commerce.
1	—	—	—	—	—	—	—	de l'Administration
								publique, des Professions libérales, des Rentiers.

On voit de suite les inconvénients qui résultent d'un semblable système.

Ainsi, même dans un département qui a le chiffre exceptionnel de 19 députés, voilà trois catégories qui s'évanouissent et se fondent en une seule !

Ce n'est pas tout ; avec un pareil système, l'agriculture qui a aujourd'hui à la Chambre 38 représentants, en aurait 225 ! Par contre, les professions libérales, qui y sont actuellement, il est vrai, trop largement représentées, n'en auraient plus que 13 au lieu de 296 !

Il semble franchement que c'est vouloir éviter un inconvénient pour tomber dans un pire.

Enfin, il est encore un danger à signaler : N'est-il pas à craindre que dans un système de représentation basé sur l'idée professionnelle, l'intérêt général ne soit sacrifié souvent aux intérêts particuliers professionnels ?

Il faudrait connaître bien peu l'âme humaine pour ne pas croire qu'une pareille crainte puisse être justifiée.

Un système qui aboutit à de pareilles conclusions n'est pas acceptable dans ses prémisses, et c'est la raison pour laquelle nous ne croyons pas que la représentation professionnelle, telle qu'on la présente jusqu'à ce jour, soit un mode convenable d'organisation du suffrage politique.

Il faut cependant y prendre une idée qui est excellente : c'est la défense des grands intérêts économiques. Il est utile et désirable que ces grands intérêts économiques et les groupes professionnels importants puissent exprimer et faire entendre au gouvernement leurs vœux par des organes qui les représentent et soient librement élus. Cela conduit à organiser des *assemblées* élues d'après le principe de la représentation professionnelle, mais simplement *consultatives*.

Un autre moyen serait encore d'autoriser ces grands corps électifs à députer quelques-uns des leurs au Parlement pour y défendre leurs intérêts, sans d'ailleurs prendre part au vote. Ces membres y joueraient, de cette manière, un rôle analogue à celui des commissaires à compétence spéciale, que le gouvernement est autorisé à nommer dans la discussion des différents projets de loi soumis au Parlement. Tous les intérêts légitimes seraient ainsi sauvegardés, car la meilleure garantie d'une semblable sauvegarde est encore dans une représentation composée d'hommes intelligents et probes, dont la religion soit suffisamment éclairée sur la question à résoudre.

CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de cette étude ; il nous faut maintenant conclure.

Nous disions en commençant que notre but serait, en étudiant le droit de suffrage politique, de chercher les améliorations susceptibles d'y être apportées.

Nous avons étudié successivement les questions du suffrage obligatoire, du suffrage censitaire, du suffrage des militaires en activité de service, de l'âge auquel il convient de fixer la majorité politique, du suffrage des femmes ; du suffrage direct et du suffrage à plusieurs degrés ; du scrutin uninominal et du scrutin de liste, du vote égal pour tous et du vote plural ; nous avons enfin donné des notions sur les systèmes de la représentation proportionnelle des minorités et des intérêts ; de cette étude nous tirerons les conclusions suivantes :

D'abord, un principe général :

C'est que le principe du suffrage universel signifie simplement : droit de suffrage accessible à tous, sans considération de naissance, de fortune ou de condition sociale ; mais que le suffrage ne doit

être exercé que par ceux qui en sont capables et dignes ; et que la détermination des causes d'incapacité et d'indignité, en tant qu'elle respecte le principe ci-dessus posé, est une pure affaire d'opportunité et d'utilité sociale.

Ainsi compris, nous pensons que le principe du suffrage universel ne comporte pas l'obligation du vote ; nous croyons qu'il est incompatible avec le système censitaire, et nous n'estimons pas qu'il permette d'accorder le droit de suffrage aux militaires en activité de service.

Dans le but d'améliorer la composition du corps électoral, nous pensons qu'il serait bon de reporter à 24 ans au moins l'âge de l'électorat, de manière à permettre à l'électeur de mûrir son jugement dans la gestion des affaires privées avant de s'immiscer dans les affaires publiques.

D'autre part, comme il est équitable que tous les intérêts aient une part équivalente de représentation, nous pensons que tout homme marié devrait avoir une voix supplémentaire, comme représentant sa femme, et tout père de famille devrait avoir, en plus, une voix supplémentaire à raison d'un certain nombre d'enfants à déterminer ; mais nous refusons énergique-

ment à la femme le droit de vote personnel.

Dans l'état actuel de moralité du corps électoral, nous estimons que le suffrage indirect, qu'il faut se garder de confondre avec le suffrage restreint, pourrait corriger bien des erreurs du scrutin direct. En tous cas, le système qu'on obtiendrait en le combinant avec le scrutin de liste nous paraîtrait devoir donner d'excellents résultats ; et c'est la raison pour laquelle nous ne saurions hésiter à en recommander l'emploi.

Enfin, nous considérons comme peu compatibles avec le principe du suffrage universel tel que nous l'avons entendu, ou peu recommandables à cause de leurs difficultés d'application, des systèmes tels que celui du vote plural, ou ceux plus discutés de la représentation proportionnelle des minorités et des intérêts.

Vu :

Le Président de la thèse,
E. CHÉNON.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
GLASSON

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie, de Paris.

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Le suffrage universel dans son principe et dans ses conséquences sociales.	9
Chapitre I. — Le suffrage doit-il être obligatoire ? . . .	17
Chapitre II. — Le suffrage censitaire.	23
Chapitre III. — Le suffrage doit-il appartenir aux militaires en activité de service ?	29
Chapitre IV. — A quel âge convient-il de fixer la majorité politique ?	36
Chapitre V. — Le suffrage doit-il appartenir aux femmes ?	42
Chapitre VI. — Suffrage direct et suffrage à plusieurs degrés.	55
Chapitre VII. — Scrutin uninominal et scrutin de liste.	78
Chapitre VIII. — Le vote doit-il être égal pour tous ? Le vote plural	88
Chapitre IX. — La représentation des minorités. . .	101
Chapitre X. — La représentation des intérêts. Groupements professionnels	114
Conclusion.	124

